

COMERCIALIZACION DE ALIMENTOS EN MEXICO Y OPCIONES PARA LA MODERNIZACION DEL ABASTO

Antonio C. MARTÍN DEL CAMPO
Rosendo CALDERÓN

INTRODUCCIÓN

La crisis agroalimentaria, fenómeno mundial que en las últimas dos décadas ha alcanzado amplias proporciones, constituye un tema central de debate tanto en las instancias de decisión política como en los diversos foros internacionales; su persistencia ha conducido a un replanteamiento de las concepciones y esquemas interpretativos tradicionales que fueron incapaces de explicarlas.

Uno de los mitos que ha caído por tierra es aquél que postula que el hambre y la desnutrición son resultantes de una insuficiencia en la oferta mundial disponible de alimentos.

Al respecto, estudios recientes de la FAO han demostrado que la oferta de energía alimentaria supera con creces los requerimientos de la población mundial. Resulta contradictorio que ante disponibilidades crecientes de alimentos, incluso en comparación con los requerimientos, se continúe acentuando la desigualdad en la distribución de los alimentos y persista el hambre.

En el transcurso de los últimos quince años se han adoptado diversas estrategias para hacer frente al problema de la insuficiencia alimentaria y restituir al sector agrícola su anterior dinamismo. Ante la evidencia de resultados limitados derivados de la instrumentación de políticas con énfasis productivista se empezó a cobrar conciencia de que la cuestión alimentaria trascendía con mucho el ámbito del sector agropecuario involucrando una dimensión de mayor complejidad.

A partir del reconocimiento del carácter profundamente intersectorial del proceso alimentario surgen en los medios académicos y gubernamentales intentos por recuperar y ajustar la *teoría de sistemas* a fin de utilizarla como herramienta útil en el análisis de las formas peculiares de articulación económica y social entre las instancias de la producción primaria con las de procesamiento industrial y de distribución de alimentos. De estos esfuerzos teóricos derivan las categorías analíticas de «cadena agroalimentaria», «complejo agroindustrial» y «sistema agroindustrial».¹ En México el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), estrategia del Gobierno de José López Portillo para restituir al país la autosuficiencia alimentaria, adoptó y desarrolló en forma fructífera este enfoque integral.²

La categoría teórica de *cadena alimentaria* condensa un sistema interrelacionado de agentes económicos, actividades y fases que van desde la producción primaria hasta el consumo final y cuyos factores y acciones están eslabonados entre sí bajo una determinada lógica. Si bien esta concatenación se traduce en condicionamientos recíprocos entre los distintos eslabones o momentos que conforman la cadena alimentaria, existen *núcleos de dominio* que debido a procesos históricos y estructuras de propiedad resultantes, ejercen un *control* relativo de toda la cadena. Por ello el análisis debe trascender la consideración meramente formal del eslabonamiento de actividades económicas buscando, en cambio, caracterizar la amplia gama de agentes sociales que participan en toda la cadena, identificar los procesos de generación y apropiación del excedente económico subyacente a los principales flujos de valor y, consecuentemente, el proceso de formación del precio de las mercancías. En suma, es necesario analizar dialécticamente las condiciones en que

¹ Existe a la fecha una extensa bibliografía que tanto en forma global como específica versa sobre la cuestión agroalimentaria. Sin embargo, hay que destacar por su carácter pionero los trabajos de Arthur Domike y Gonzalo Rodríguez, *Las alternativas de la agroindustria en México*, FAO-CIDE, 1975 (mimeo); Raúl Vigorito, *Criterios metodológicos para el estudio de los complejos agroindustriales*, DEE/D/E, México, ILET, 1977, y Gonzalo Arroyo, "Firmas transnacionales agroindustriales, reforma agraria y desarrollo rural", *Investigación Económica*, México, enero-marzo de 1979, n. 147.

² Para instrumentar su estrategia el SAM impulsó una amplia gama de proyectos dirigidos a analizar los principales sistemas-producto. Del gran cúmulo de trabajos, sin embargo, muy pocos estudios fueron publicados. La CODAI-SARH, corresponsable de esta tarea desarrolló y publicó entre 1981 y 1982, a través de la Serie *Documentos Técnicos para el Desarrollo Agroindustrial*, estudios integrales con propuestas programáticas para los siguientes sistemas-producto: maíz, arroz, frijol, trigo, oleaginosas, legumbres y hortalizas, frutas, alimentos balanceados, carne, leche, huevo y especias.

se verifica el funcionamiento y reproducción de las cadenas alimentarias, así como los efectos sociales que de ellas se derivan.

Utilizando este enfoque, en el presente ensayo nos proponemos centrar el análisis en la fase de comercialización y distribución de alimentos en México con el objeto de derivar opciones para la modernización de los procesos de abasto. Consideramos que pese a los esfuerzos emprendidos, ésta constituye una de las fases menos estudiadas hasta ahora. Presentamos primeramente una breve sección que tiene por objeto delimitar en forma descriptiva el ámbito de las actividades y agentes que configuran la fase de distribución de alimentos. En la segunda se presenta un análisis de los procesos de distribución y abasto de alimentos considerando, de una parte, las condiciones inherentes a la conformación de la oferta, y de otra, las peculiaridades que revisten las instancias que conforman el proceso de distribución (acopio y almacenamiento, transporte, distribución mayorista y comercio al detalle), sus formas de eslabonamiento y las prácticas desarrolladas por los agentes económicos involucrados. Finalmente, en la tercera sección, se proponen opciones de estrategia para la modernización del abasto.

I. DESCRIPCIÓN Y DELIMITACIÓN DEL ÁMBITO DE LA FASE DE DISTRIBUCIÓN Y ABASTO

Las actividades de comercio y abasto constituyen el vínculo entre la producción y el consumo. El nexo se expresa a través de una compleja red de canales de transacción y distribución en la que participa una gran diversidad de agentes económicos y sociales. Dentro de dichas actividades se pueden distinguir dos momentos estrechamente asociados pero con particularidades propias: el de *abasto*, que se caracteriza por concentrar y distribuir en grandes volúmenes la producción primaria e industrial, y que está configurado por un complejo tejido de circuitos comerciales que incluyen, por lo general, las instancias de acopio y almacenamiento, transporte y distribución mayorista; y el *comercio final*, que a través de un amplio universo de establecimientos distribuye al menudeo los productos haciéndolos accesibles a distintos consumidores.

Atendiendo a las características de la producción, existen dos tipos de abasto; el primero comprende productos perecederos y granos básicos; el segundo productos industrializados.

Por el carácter atomizado y disperso de la producción agropecuaria, el abasto de los productos correspondientes se inicia con el «acopio»; concentrándose la producción en centros receptores. El

acopio se materializa en centros de concentración que demandan características diferenciadas de acuerdo al producto de que se trate. Algunos de ellos requieren de acondicionamiento, clasificación, empaque y normalización.

Para el caso de los granos básicos y las oleaginosas por lo general en la misma instancia de almacenamiento se realiza el abasto mayorista del producto a la planta industrial para su procesamiento ulterior. El agente comercializador más importante en esta instancia mayorista lo constituye el Sistema CONASUPO.

Por lo que respecta a los productos hortofrutícolas, de los puntos de concentración o acopio regional se conduce la producción, a través del transporte principalmente carretero, a los grandes mercados de distribución mayorista ubicados en la proximidad de las áreas urbanas (centrales de abasto), donde se realiza la comercialización en grandes volúmenes. A estos últimos concurren, finalmente, una amplia diversidad de agentes comerciales mediomayoristas y detallistas que hacen llegar el producto al consumo final.

El segundo tipo de abasto —de productos industrializados— se diferencia del anterior por el menor grado de dispersión que presenta el aparato industrial por contar con canales más ágiles y directos de distribución y con infraestructura y servicios de apoyo más eficientes. No se trata de un sistema integrado que opere como tal, sino que es resultado de un conjunto de prácticas con particularidades diversas. Con frecuencia el mismo agente procesador se extiende al comercio al detalle a través de una cadena de tiendas, o bien establece estratégicamente bodegas de distribución al mayoreo a las que acuden los comerciantes al detalle. Otras veces este agente compromete su producción a grandes mayoristas quienes hacen llegar el producto al comercio minorista.

El segundo gran momento del proceso de distribución de alimentos lo constituye el *comercio final*, integrado por un amplio universo de establecimientos que expenden al menudeo las mercancías para el consumo. Por la magnitud y dispersión de este conjunto de establecimientos, por la diversidad de los canales de abastecimiento a los que concurren y los agentes económicos que participan, la estructura del comercio final muestra una pronunciada heterogeneidad.

El ámbito económico-social de los procesos de distribución adquiere un perfil más delineado cuando se observan las relaciones entre los diferentes agentes económicos involucrados tanto entre las actividades de abasto como entre éste y el comercio final. En el eslabón producción-acopio, los productores directos, en forma individual o asociada, venden su producto a acopiadores públicos o

privados, quienes por lo general compran la cosecha al pie del precio. En la instancia acopio-distribución mayorista, los acopiadores venden la producción, en unos casos a las plantas industriales como materia prima, en otros, a comisionistas que fungen como intermediarios entre acopio y distribución al mayoreo, o bien tratan directamente con los grandes bodegueros de las centrales de abasto; el servicio de transporte constituye un elemento fundamental para conectar estas dos instancias. En el eslabón distribución-mayorista-comercio al detalle, los bodegueros de las centrales de abasto venden la producción a mayoristas foráneos, a medio mayoristas, o bien a la extensa masa de comerciantes minoristas quienes, finalmente, expenden el producto al consumidor final.

Para cada sistema, producto, o grupos de productos es necesario identificar y analizar las peculiares formas de eslabonamiento entre las actividades, así como la presencia activa de una intrincada red de agentes económicos de diverso tipo y escala, con el objeto de ubicar los núcleos hegemónicos y los puntos de estrangulamiento que traban la circulación de las mercancías.

De manera incompleta, puesto que no refleja la riqueza de los agentes participantes ni el carácter de las interconexiones y para fines de ilustración gráfica, presentamos a continuación el diagrama de la fase de distribución hasta aquí descrita y su ubicación en el proceso alimentario.

II. EVOLUCIÓN, ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LOS PROCESOS DE DISTRIBUCIÓN Y ABASTO DE ALIMENTOS

Las actividades asociadas al proceso de distribución de alimentos están circunscritas y comparten plenamente los rasgos negativos que manifiesta el extenso aparato de comercialización en México. Éste se desarrolló atendiendo puntualmente los requerimientos de un patrón global de acumulación que privilegió la expansión industrial. Como es sabido este patrón implicó términos desiguales de intercambio entre los sectores económicos, ritmos diferenciados de desarrollo regional, crecimiento excesivo de grandes concentraciones urbanas y una distribución inequitativa del ingreso. Estas limitantes se transmitieron y reprodujeron en la actividad comercial imponiéndole una determinada dirección y asignándole ciertas prioridades. Al darse una mayor ponderación a la atención de los mercados urbanos en función de mayores expectativas de ganancia se

inhibió el surgimiento de los *mercados de origen*⁸ provocando la configuración de una extensa y onerosa cadena de intermediación.

Procederemos a la caracterización de cuatro determinantes estructurales que, a nuestro juicio, condensan la problemática esencial de cada uno de los eslabones que integra el proceso de distribución de alimentos, así como de sus interrelaciones.

Obstrucciones al desarrollo de la producción primaria de alimentos

Los procesos de distribución y abasto cumplen un papel importante en la conformación de la oferta de alimentos toda vez que sus formas de articulación con el sector primario contribuyen significativamente a estimular, inhibir o distorsionar la producción. Sin pretender desconocer que una causa fundamental de la escasez relativa de alimentos radica en las propias insuficiencias del desarrollo agrícola, podemos afirmar que el aparato comercial ha contribuido a desalentar la producción al reforzar los términos de intercambio desigual vía precios.

La debilidad o ausencia de canales propios de comercialización de los productores primarios —que se explica en gran medida por su amplia dispersión y atomización parcelaria y los bajos niveles de organización alcanzados— hace propicio el desarrollo de formas de intermediación que esquilman fuertemente el ingreso campesino mediante fijación del precio rural del producto primario.

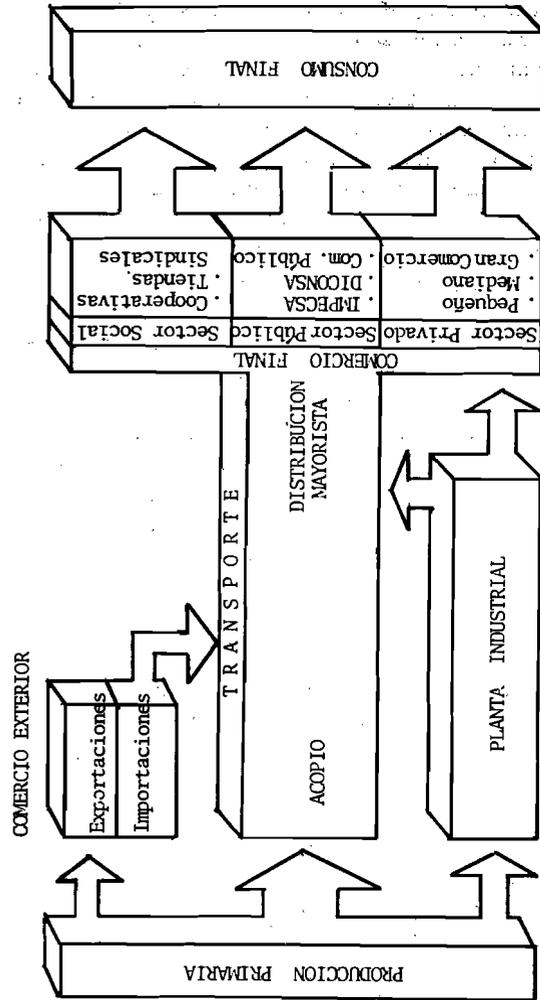
Este fenómeno se presenta principalmente en los productos perecederos (hortofrutícolas y cárnicos) en donde la estructura de intermediación comercial, a través de mecanismos financieros ha logrado «enganchar» la producción en función de los intereses particulares de los grandes distribuidores mayoristas.

El fenómeno de desabasto que ha llegado a ocurrir en el caso de la carne tiene su origen en dos procesos que se conjugan: de una parte, dificultades en la efectiva conformación de oferta, derivados de condiciones heterogéneas de producción de ganado, y de otra, una poderosa red de intermediación que ha logrado subordinar la esfera productiva y que detenta el control del mercado mayorista del producto.

Es importante señalar que estos mayoristas, comúnmente conocidos como «introdutores», cuentan con mecanismos para monop-

⁸ Bajo el concepto de *mercados de origen* aludimos a los centros de mercadeo que en forma natural tendrían que haberse configurado en las propias zonas productoras. El fortalecimiento de estos mercados y su conexión

FIGURA 1
DIAGRAMA GENERAL DE LA FASE DE ABASTO Y DISTRIBUCION
Y SU UBICACION EN LA CADENA ALIMENTARIA



El fortalecimiento de estos mercados y su conexión

lizar el producto ejerciendo un control directo en los rastros de las principales ciudades del país; de esta manera el mercado se ve sujeto a las condiciones que ellos imponen.⁴

Desarticulación de los procesos de abasto

La desarticulación de los procesos de abasto es resultado del débil desarrollo de los mercados en el origen y en el destino, así como de las insuficiencias e inadecuaciones de la infraestructura de almacenamiento y demás servicios que el tránsito de las mercancías demanda.

De una parte la ausencia o debilidad de los mercados de origen provoca la proliferación de intermediaciones innecesarias y, por otra, el atraso funcional y organizativo de los mercados de destino propicia fenómenos de concentración y monopolización. En efecto, el escaso desarrollo de la comercialización de productos en las mismas zonas productoras, además de motivar la presencia de una imbricada estructura de intermediación, genera una triangulación irracional de algunos productos, cuyo destino final es con frecuencia condicionado por las grandes centrales de abasto.

Si bien es cierto que el intermediario cubre de hecho un vacío resultado tanto de una deformación de tipo estructural como de la fragmentación y dispersión de la producción primaria y por ello cumple una función social, su carácter nocivo, sin embargo, deviene de las condiciones desventajosas que impone al productor primario en sus relaciones de intercambio, cuanto de su recurrente presencia

directa con los mercados de destino (grandes centros de consumo) habría cancelado, por innecesaria la presencia del intermediario en sus diferentes modalidades.

⁴ La estructura básica de la red de intermediación correspondiente a la carne de res puede describirse de la siguiente manera: el «productor» de ganado vende sus animales en pie a un «intermediario rural»; éste puede ser un «coyote» que vende a rastros o empacadoras de carne, o bien, un «comisionista». Los «introdutores» compran el ganado a los intermediarios rurales o a veces al mismo productor directo a través de sus «comisionistas» y contratan con los centros de matanza el sacrificio del ganado para proceder, finalmente, a la comercialización de la carne en canal para surtir al comercio detallista (carnicerías, restaurantes y tiendas de auto-servicio). El «introdutor» se constituye en el núcleo hegemónico de esta cadena de comercialización por el poder monopsónico que detenta hacia las fases previas como comprador de ganado y hacia adelante como abastecedor de carne en canal. Para ilustrarlo, basta señalar que en el rastro de Ferrería, principal centro de matanza de la zona metropolitana, hasta 1984 tan sólo 15 introductores controlaban más del 50% del ganado sacrificado.

en los diversos eslabones, los que contribuyen a inflar desmesuradamente el precio final de las mercancías.

El primer eslabón de la cadena de intermediación es el «coyote» o comisionista que compra a pie de predio; de allí el producto pasa por uno o varios acopiadores rurales hasta llegar al transportista que lo traslada a las centrales de abasto. En esta instancia el producto es adquirido directamente por el bodeguero o, en ocasiones, por otros intermediarios que generalmente funcionan también como agentes financieros. Lógicamente, los costos de operación y los márgenes de comercialización asociados a esta larga estructura de intermediación van en ascenso.

En esta red, el bodeguero mayorista ocupa un lugar estratégico, quien por manejar un volumen importante de productos de un mismo género, llega a ejercer una acción determinante en todo el proceso de abasto: hacia atrás subsumiendo un vasto conjunto de intermediarios pequeños y medianos y hacia adelante condicionando a comerciantes medio mayoristas y minoristas. En efecto, algunos grandes mayoristas o bodegueros han desarrollado y consolidado formas de control monopólico en grado tal que imponen a su arbitrio los precios de compra a los productos básicos que confluyen desde las zonas de producción y los precios de venta en las transacciones mayoristas que se realizan dentro de las centrales de abasto.

Los factores que han favorecido el surgimiento y desarrollo del bodeguero como núcleo hegemónico en todo el proceso de abasto remiten, en última instancia, tanto al débil desarrollo de los mercados de origen como a la rápida expansión de los grandes centros de consumo. Por lo general, el bodeguero se inició primeramente como acopiador rural en las zonas productoras. Allí alcanzó en breve tiempo una fuerte posición en el acaparamiento del producto primario e incluso pudo ampliar su esfera de acción a otras regiones. Sin embargo, y a medida que empezó a manejar volúmenes cada vez mayores encontró serias dificultades para su colocación oportuna en los grandes centros de consumo debido al atraso organizativo y operativo de los mercados de distribución al mayoreo.

Esto lo obligó a instalarse en dichos centros para desde ahí consolidar su posición hacia atrás y extender su operación hacia los siguientes eslabones de distribución. La capacidad de articular las fases anteriores lo dotó de las condiciones necesarias para eliminar la competencia y alcanzar elevados grados de monopolio.

En suma, su poder emana del control centralizado y exclusivo de un producto o grupo de productos en determinadas zonas, de un manejo propio de infraestructura de transporte y almacenamiento

y una amplia capacidad financiera que le permiten extender su control hasta la producción primaria.

La estructura de intermediación hasta aquí descrita es la típica de los productos hortofrutícolas. La cadena de comercialización de la carne, como lo referimos en páginas anteriores, es hasta cierto punto más simple pero no por ello menos onerosa.

Este esbozo global de la problemática generada por la ausencia de canales directos y ágiles de comercialización se conjuga además con las deficiencias que presenta la infraestructura de almacenamiento y la insuficiencia de los servicios de apoyo, lo que contribuye en conjunto a hacer aún más ineficiente el proceso de abasto.

A grandes rasgos puede hablarse de exceso de maniobras, inadecuadas técnicas en el manejo, embalaje, acondicionamiento y transporte de productos e inapropiadas condiciones de almacenamiento, todo lo cual se traduce en elevadas mermas.⁵ Además de las implicaciones técnicas, las referidas carencias frecuentemente inhiben o distorsionan la propia operación comercial.

En la fase de acopio se manifiesta una inadecuada distribución geográfica de la infraestructura de almacenamiento con respecto a los centros de producción. Ello provoca en algunas regiones subutilización de la capacidad instalada y sobreutilización en aquellas zonas donde la infraestructura es insuficiente, lo cual repercute en un incremento adicional de las mermas. Respecto a lo primero, sirva de ejemplo el que de la capacidad instalada total de almacenamiento oficial, en el periodo 1976-1979, se utilizó sólo un 45.4% en promedio.⁶ En contraste a esta subutilización, en años recientes CONASUPO ha tenido que improvisar, si bien es cierto que en regiones distintas, almacenes a la intemperie en volúmenes superiores a los 6 millones de toneladas.⁷

De acuerdo con datos proporcionados por almacenadoras oficiales, para 1980 había un déficit de capacidad de almacenamiento de granos básicos de 7.4 millones de toneladas correspondiendo 6.1 a zonas productoras, 0.4 a zonas críticas alimentarias y 0.9 a áreas urbanas. En lo que corresponde a perecederos, destacan los bajos niveles de disponibilidad en la capacidad de almacenamiento que sólo

⁵ En el caso de granos y cereales, las mermas se estiman en un orden del 12% de la producción total, en tanto que para productos hortofrutícolas alcanzan cerca del 30%. Ver al respecto el propio *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, p. 361.

⁶ SFP-INEGI, *Estadísticas básicas del Sector Comercio*.

⁷ *Programa Nacional de Alimentación*.

cuenta con 149 mil toneladas para todo el país marcando un déficit global de 285 mil toneladas.⁸

Por otro lado, la infraestructura nacional de almacenamiento presenta un alto grado de concentración, pues tan sólo en cinco estados de la República se encuentra el 49.6% de la capacidad total de almacenamiento.

Los servicios de transporte utilizados para conectar los procesos de distribución del producto desde el acopio hasta los grandes centros de mercadeo exhiben grandes deficiencias. La expansión de su infraestructura, su distribución y cobertura no ha logrado correspondencia con los incrementos en los volúmenes de carga y los movimientos regionales, nacionales e internacionales de la producción. El diseño de las vías de comunicación es insuficiente para conectar la estructura atomizada de la producción y los asentamientos humanos. Todas estas deficiencias aportan su cuota para la reproducción de los fenómenos de intermediación, mermas por traslado, demoras en el abasto y encarecimiento del producto.

La ineficiencia de los servicios públicos de transporte se agudizó especialmente en 1978-1979 como resultado de la importación de cerca de 16 millones de toneladas de granos y la necesidad de transportarlos desde las fronteras y puertos a los centros de distribución y consumo, lo que ocasionó congestión en esos puntos y el consecuente incremento de las mermas. En el periodo 1980-1982 los volúmenes de importación aumentaron hasta cerca de 20 millones de toneladas.

Por lo que corresponde a las centrales de abasto, éstas constituyen unidades urbano-comerciales en donde tiene lugar la concurrencia de vendedores y compradores con el fin inmediato de facilitar la comercialización a nivel mayorista, principalmente de productos hortofrutícolas y, en menor proporción, granos y cereales, e incluso algunos productos semiprocesados como abarrotos o de tipo perecedero como carne, pescado, huevo y derivados de la leche.

Estas centrales, por su ubicación y número, resultan insuficientes para brindar el servicio demandado por los agentes mayoristas y minoristas, y por su actual diseño y condiciones técnicas de operación, exhiben disfuncionalidades para captar, almacenar y acondicionar los productos que por ellas transitan. Todo esto se traduce

⁸ Documento interno de CONASUPO, México, 1983. Dicho documento clasifica bajo los conceptos de *zonas productoras* a aquellas regiones que aportan regularmente altos volúmenes de producción, y de *zonas críticas alimentarias* a las regiones de baja producción pero con alto potencial productivo.

en elevados costos de manejo y un traslado innecesario de productos que, además de generar mermas, contribuye decisivamente al encarecimiento de las mercancías. La ausencia de mecanismos modernos de comercialización —bolsas, subastas, lonjas de contratación— y el débil desarrollo de servicios de apoyo a la misma, como la información de mercados, imposibilitan el desarrollo de una competencia sana. En la práctica, las centrales de abasto siguen operando como grandes mercados de corte tradicional con métodos de transacción que reproducen las condiciones favorables a toda una red de intermediación.

Desarrollo desequilibrado del comercio final

En las últimas dos décadas la actividad comercial registró un crecimiento con signos pronunciados de heterogeneidad y polarización. El número de establecimientos comerciales se incrementó entre 1970-1975 en un 10.7%. Para este último año, su número total alcanzó una cifra superior a los 475 mil establecimientos, en los que encontraron ocupación 1.1 millones de personas.⁹

La heterogeneidad y polarización del comercio final pueden ser constatadas desde diversos ángulos de análisis. Atendiendo al tipo y volumen de transacciones que realizan, existen dos grupos de establecimientos: el comercio mayorista y el minorista.

En el comercio mayorista se observa concentración de capitales ya que, manteniendo una participación estable en las ventas totales (alrededor de 25% de 1970 a 1975), su participación decrece en el número de establecimientos, de 3.8%, a 2.5% de 1970 a 1975 respectivamente. Dentro del comercio minorista destaca un incremento del número de establecimientos (1.3% de 1970 a 1975) contra un decremento de 0.4% en ventas, lo que refleja una tendencia a la atomización en el sector tradicional del comercio minorista.

Desde la óptica de la escala económica definida a partir del personal ocupado, se pueden identificar tres estratos de establecimientos. El pequeño comercio, o comercio familiar, se caracteriza por la ausencia de remuneraciones a sus trabajadores, representa para 1975 el 82.3% de establecimientos, el 46.7% del personal ocupado, el 14.6% del total de activos y el 10.5% del total nacional de ventas. Un segundo estrato que ocupa de uno a quince empleados y cuya participación en las anteriores variables es de 16.3%, 24.8%, 35.3% y el 32.4% respectivamente y paga el 22.4% de las remuneraciones en el sector. Un tercer estrato de establecimientos

⁹ Las cifras que aquí se manejan proceden de los *Censos Comerciales* correspondientes a 1970 y 1975.

es el gran comercio, caracterizado por ocupar 16 empleados o más, absorbe el 1.4% de los establecimientos, el 28.5% del personal ocupado, 50.17% del total de activos, 57.14% de las ventas netas y el 67.6% de las remuneraciones totales del sector.

Cabe señalar que dentro del gran comercio se identifica un segmento que presenta elevados grados de monopolio y concentración; su personal ocupado es mayor a 100 empleados por unidad, representa el 0.11% del total de los establecimientos, 10.38% del personal ocupado, 17.84% del total de activos, 19.25% del total de ventas y paga el 26.51% de las remuneraciones totales.

El pequeño comercio familiar se caracteriza por el manejo de volúmenes reducidos de mercancías, cuya composición se orienta principalmente a la población de escasos recursos, trabaja con altos costos y mínimas ganancias debido a los bajos montos de capital con los que opera y a su exiguo poder de negociación frente a los proveedores. La rigidez del aparato financiero, que otorga créditos a partir de garantías presentes, le ha dificultado el acceso al crédito para mejorar sus condiciones técnicas y operar economías de escala, por lo que depende en alto grado del capital usurero.

Por ocupar una posición intermedia el mediano comercio, no obstante su mayor eficiencia, tiene menor capacidad de absorber y trasladar incrementos en sus costos de operación. Estos establecimientos manejan un surtido poco diversificado y niveles reducidos de inventarios. Por otro lado, al no contar con financiamiento oportuno, se limitan sus posibilidades de vender a crédito, con lo que se frena la rotación de inventarios. En este segmento la intensificación de la competencia ha provocado diferenciación, ya sea por absorción del gran comercio o quiebra. En suma, este estrato ha perdido participación en los procesos de distribución y realización de mercancías.

Conviene señalar que a la problemática anterior se suman los bajos niveles de organización existentes tanto en los pequeños y medianos comerciantes como en los agentes del sector social dedicados a las actividades comerciales. En cuanto a la organización del sector social destaca, como parte de su problemática, el hecho de existir un número muy reducido de cooperativas o tiendas sindicales con canales propios de distribución y abastecimiento mismos que, además, se limitan sólo a atender a sus agremiados.

Por otra parte, el gran comercio sobresale por contar con instalaciones y técnicas modernas que le facilitan reducir significativamente sus costos y con formas de organización y administración eficientes. No obstante esta eficiencia no suele ser transmitida al precio

final de las mercancías, lo cual le permite obtener ganancias extraordinarias.

Una última dimensión que completa la visión global sobre los desequilibrios en la estructura comercial, es la distribución geográfica de los establecimientos comerciales. Para el año de 1975, en el Distrito Federal se concentraba el 25.6% del total de establecimientos comerciales, lo cual representaba 15 establecimientos por cada mil habitantes con un monto total de ventas, también por habitante, de 8 879 pesos. En ese mismo año Chiapas contaba tan sólo con 3.89 establecimientos por cada mil habitantes y las ventas por habitante en ese año ascendieron a 879 pesos. La concentración del ingreso ha provocado que el comercio descuide a la población de menores recursos, sobre todo a la rural dispersa.

De esta visión global de la estructura comercial se puede concluir lo siguiente: i) el pequeño y mediano comercio, por su emplazamiento y número, cumple de hecho una importante función social en la medida en que hace llegar los alimentos básicos al grueso de la población. Sin embargo, su baja competitividad derivada de las condiciones desfavorables con que opera conlleva a que sean los mismos consumidores los que absorban los costos de su ineficiencia. No sería deseable, desde el punto de vista social, la instrumentación de una estrategia que tuviera como propósito eliminar esta amplia masa de establecimientos pretextando su actual ineficiencia. Por el contrario, habría que potenciarlo para que se modernice y opere con mejores condiciones de manera que pueda reducir los márgenes de comercialización y se torne más competitivo frente al gran comercio. La modernización y desarrollo de este importante segmento puede contribuir a la supresión de condiciones monopólicas en las que en ocasiones se mueve la gran empresa comercial; ii) dada la situación actual, esta última mantiene su posición hegemónica en la medida en que detenta la iniciativa en la definición de las condiciones en que se sustenta la actividad mercantil (producto, promoción, mercado y precio) y en la medida en que existen vacíos jurídicos para regular con eficacia sus prácticas comerciales nocivas.

La actuación del comercio público en sus diferentes modalidades (ISSSTE, IMSS, DDF, Secretarías de Estado, Sistema CONASUPO), y del sector social, han significado un importante instrumento para contrabalancear las reglas del mercado. Es por ello necesario expandir y consolidar estas formas de comercialización a fin de restituir al mercado las condiciones de una sana competencia en beneficio de los consumidores.

Prácticas comerciales lesivas al consumo

Técnicas persuasivas de venta, acaparamiento, ocultamiento y especulación de productos básicos son algunas de las prácticas frecuentes que afectan el consumo de la población y contribuyen a acentuar más los desequilibrios existentes en la estructura de distribución y abasto de alimentos.

La actividad comercial ha venido desarrollando una intensiva utilización de la mercadotecnia y publicidad, difundiendo mensajes de dudosa veracidad que han demostrado un alto poder de persuasión. Con estos métodos la gran empresa comercial ha profundizado su penetración en mercados más amplios incrementando sus volúmenes de venta y sus márgenes de ganancia pero, en muchos casos, a costa de imponer patrones de consumo alimentario que atentan contra las condiciones de nutrición, salud e ingreso de la población.

Entre las técnicas de persuasión que distorsionan el consumo se encuentran las «promociones» y «ofertas» practicadas principalmente por el mediano y gran comercio y que consisten en ofrecer a precios bajos aquellos productos que, por su calidad y elevados precios, no han sido demandados y que una vez «rebajados» presentan la posibilidad de ser adquiridos por los estratos sociales de menores recursos, desviando así su consumo hacia productos superfluos. Por lo que corresponde a las prácticas monopólicas y de acaparamiento, éstas se desarrollan principalmente en los productos de consumo básico tanto industriales como agrícolas. En el caso de los primeros son generalmente los grandes oligopolios comerciales quienes las realizan a fin de obtener, con la manipulación del precio, ganancias extraordinarias. En el caso de los productos de origen agropecuario, estas prácticas las ejercen los grandes agentes mayoristas de las centrales de abasto.

El ocultamiento de productos básicos, principalmente sujetos a control de precios, es una modalidad del acaparamiento que se realiza con fines especulativos. Con esta práctica se hace descender artificialmente la oferta del producto con el objeto de mover hacia arriba los precios sujetos a control oficial. Dada la gran rigidez de su demanda, se conforma después un mercado negro en el que los precios son muy elevados.

Las acciones desplegadas por el Instituto Nacional del Consumidor (INCO) y la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO) han tenido una gran relevancia y muestran un enorme potencial para contrarrestar efectivamente los fenómenos señalados a condición de que amplíen su cobertura social.

III. OPCIONES PARA LA MODERNIZACIÓN DEL ABASTO

Los desequilibrios y distorsiones actualmente presentes en los procesos de distribución y abasto de alimentos reclaman, para su resolución, de una concepción estratégica capaz de definir con claridad la dirección y el perfil bajo los que habrán de conducirse, las modificaciones que deberán de imprimirse a sus estructuras y el nuevo papel que habrán de cumplir los agentes económicos y sociales involucrados.

Los procesos de distribución y abasto de alimentos deben poseer las condiciones necesarias que les permitan cumplir cabalmente la función de atender los requerimientos dinámicos de la población. Pero a la vez, deben ser capaces de sistematizar y guiar la demanda hacia patrones de consumo recomendables, transmitiendo a las esferas de la producción primaria e industrial las exigencias de una oferta correspondiente a tales modificaciones.

Para alcanzar esto, es necesario impulsar las transformaciones necesarias de las estructuras de distribución y abasto a fin de eliminar los obstáculos y contradicciones actuales y avanzar hacia una relación más equilibrada con los sectores productivos. Ello implica impulsar el desarrollo de los mercados de origen en las zonas productoras y vincularlas eficientemente al mercado regional y nacional. Para enfrentar las dificultades derivadas de la dispersión de la producción primaria es necesario ampliar la infraestructura de acopio, pero teniendo como sustento la organización e integración ascendente de los productos primarios hacia estos centros de concentración y comercialización del producto (centros de acopio) e incluso hacia las posteriores instancias de distribución. De esta manera, a través de una infraestructura de acopio, almacenamiento y transporte socialmente adecuada y técnicamente eficiente que responda a las características de la producción, se podrá avanzar hacia la consolidación de la oferta recuperándose las mermas que hoy existen; de igual forma, mediante la incorporación de los productores primarios organizados a las sucesivas instancias de mercadeo, será posible la eliminación progresiva de la intermediación.

En la instancia de distribución al mayoreo deberán mejorarse los procesos de abasto aprovechando en forma óptima la infraestructura de almacenaje existente y ampliándola en donde resulte estratégico. Es impostergable la necesaria descentralización de la distribución mayorista a fin de que pueda cubrir efectivamente los requerimientos de la población dispersa, superando al mismo tiempo

la concentración de la información de mercados que provoca prácticas monopólicas. En suma, es necesario crear las condiciones favorables a una competencia efectiva entre los grandes y medianos mayoristas e impulsar aquellas formas de organización que posibiliten la transacción directa y disminuyan los altos márgenes de comercialización. Para esto las centrales de abasto deben ubicarse en lugares estratégicos de modo que faciliten un curso más ágil de las mercancías hacia el comercio al detalle.

En la instancia del comercio final, los esfuerzos deberán ser dirigidos a atenuar la heterogeneidad y atomización prevalecientes a través de fomentar la modernización y mayor eficiencia de los establecimientos pequeños y medianos que tenga su correlato en precios accesibles para el consumidor; combatir las prácticas comerciales nocivas que distorsionan el consumo y agudizan el proceso inflacionario y dotar a la actividad de los mecanismos que le permitan sistematizar y dar respuesta a la demanda de la población consumidora.

Para hacer viables estos planteamientos es necesario imprimir un nuevo contenido a las prácticas económicas y sociales de los diversos agentes que participan en los procesos de abasto y distribución de alimentos. A través de mecanismos efectivos de regulación, es necesario adecuar la conducta del gran capital comercial al principio de conciliar un justo margen de ganancia con una función económica de contenido social, transfiriendo su probada eficiencia al precio final de las mercancías. Los pequeños y medianos comerciantes deberán conquistar un espacio socialmente más productivo en la actividad comercial adoptando niveles de agrupamiento para operar con mayor eficiencia y abatir los márgenes de comercialización. Los agentes del sector social de la economía deberán fortalecerse para imprimir a la actividad comercial una mayor racionalidad social. Ello requiere de niveles superiores de organización e integración productiva en las instancias de acopio y distribución mayorista, así como ampliar su cobertura espacial a nivel del comercio al menudeo, tiendas cooperativas y sindicales, beneficiando a un número mayor de consumidores. Por último, el Estado, a través de la empresa pública, debe cumplir un papel central promoviendo un sano desarrollo de la actividad comercial y garantizando el abasto de alimentos básicos a la población, así como de los insumos necesarios para su producción, mediante sus sistemas de producción, acopio y distribución.

Esta concepción estratégica puede ser precisada, desde la perspectiva de la planificación económica, a través de los tres ámbitos

en que se expresa la acción del Estado: el de la promoción, el de regulación y el de intervención directa.¹⁰

1. *Ambito de la promoción*

En este ámbito se pueden diseñar e instrumentar un amplio conjunto de medidas de fomento tendientes a inducir cambios en la estructura de distribución y abasto. Para ser efectivas, estas medidas deben reunir las cualidades de direccionalidad, especificidad y selectividad. Bajo estos principios se proponen a continuación dos lineamientos.

1.1 *Integración de los procesos de abasto*

Este lineamiento se dirige al complejo segmento del abasto en el que se eslabonan las actividades de acopio y almacenamiento, transporte y distribución mayorista. Persigue dos propósitos centrales: hacer más funcional y eficiente el proceso de abasto integrando una suficiente red de infraestructura a fin de promover y consolidar los mercados de origen y acortar los circuitos comerciales; el segundo propósito apunta a promover decisivamente la incorporación organizada de los productores primarios a las instancias sucesivas de la distribución mayorista con el objeto de propiciar una mayor retención del excedente económico generado y eliminar la intermediación innecesaria.

En el marco de las estrategias definidas por el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, el Gobierno de Miguel de la Madrid dio a conocer el año pasado el Programa para la Estructuración, Operación y Desarrollo del Sistema Nacional para el Abasto (SNA) que dirige la acción institucional en este campo. Reconocemos en este programa un importante esfuerzo, que por lo demás compartimos plenamente, encaminado a modernizar las estructuras de abasto. En la estrategia de este programa se definen lineamientos para los dos grandes componentes del SNA, la infraestructura (de acopio, transporte y distribución) y los servicios que proporciona (normalización, información de mercados, comercialización, almacenamiento, capa-

¹⁰ Para una exposición más detallada de este enfoque analítico, ver Antonio C. Martín del Campo, "Estado, planificación y agricultura", *Economía Mexicana, Serie Temática*, n. 1, Sector Agropecuario, CIDE, México, 1983.

citación y financiamiento). Sin embargo, consideramos que el énfasis puesto en el propósito modernizador relega la importancia que en la transformación de la actual estructura tienen dos elementos: el papel crucial que los productores primarios pueden cumplir, a través de su incorporación y participación activa en los procesos de abasto, para dotar de una racionalidad social a este proyecto modernizador; y la necesaria definición de *reglas* que normen el funcionamiento y operación de las diversas instancias de mercadeo.

Organización social e integración productiva

Los productores rurales, principalmente ejidatarios y comuneros, por su relación jurídica con la propiedad de la tierra y por sus formas de aglutinamiento económicas y sociales reconocidas por la legislación agraria, pero además por constituir el agente más importante en la producción de básicos, ostentan un importante potencial para integrar su actividad productiva de manera ascendente a los posteriores eslabones de la actividad económica.

En la medida en que el productor rural constituye la instancia inicial del largo circuito por el que transita la oferta de alimentos, posee mayores ventajas para extender de manera gradual su participación a las etapas ulteriores de mercadeo. Para ello es necesario promover, a partir de sus instancias organizativas básicas, formas superiores de organización por rama y por región a fin de que tengan acceso efectivo al acopio directo de sus productos. Por consecuencia en la promoción e instalación de los centros de acopio, debe priorizarse la incorporación de los productores organizados a la operación y gestión de los mismos, canalizando para tal propósito financiamiento, asistencia técnica y capacitación. Bajo este esquema, el centro de acopio puede ser el punto de partida para desarrollar los mercados de origen y derivar impactos benéficos para la población rural aledaña.

El principio de gradualidad organizativa en el terreno de la comercialización, implicará pasar de formas simples de comercialización a formas más complejas que permitan al productor rural integrarse armónicamente a los procesos de distribución, en función de las condiciones concretas de cada agrupación de productores.

Reglas de funcionamiento y operación del abasto

El programa del SNA propone diversos mecanismos que permitan avanzar en la conformación de canales alternos de comerciali-

zación, sobre todo para productos perecederos, como lonjas y su-
bastas y una bolsa para granos y oleaginosas. Estos mecanismos ope-
rarían en los centros de acopio y centrales de abasto, apoyadas con
sistemas automatizados de información oportuna para garantizar la
transparencia en las transacciones mercantiles.

Sin desconocer su contribución efectiva a la modernización de
las transacciones mercantiles, a nuestro juicio, por sí mismos estos
mecanismos no pueden garantizar la competencia efectiva ni la ra-
cionalización del proceso de formación de precios. Se requiere avan-
zar en una acción efectiva de orientación, promoción y vigilancia
de estos mecanismos, así como de las demás transacciones que se
realizan en los centros de acopio y las centrales de abasto a fin
de cancelar la reproducción de prácticas comerciales desleales.

1.2 *Desarrollo y modernización del comercio final*

Esta línea se dirige a propiciar una mayor eficiencia en los
canales de distribución final con el objeto de abatir márgenes de
comercialización, impulsando para ello el desarrollo del pequeño y
mediano comercio.

Para lograr que dichos agentes alcancen una mayor escala de
operación comercial, mejoren su eficiencia, incrementen su renta-
bilidad, eleven su capacidad gestora y, en general, superen las con-
diciones de atraso que actualmente presentan, es preciso considerar
tanto su capacidad individual como su potencialidad para integrarse
a formas organizativas de distinto grado, que les faciliten mejores
condiciones de inserción en las esferas del mercado y el abasto.

El desarrollo comercial del sector detallista privado puede tran-
sitar por dos vías complementarias: la organización del pequeño y
mediano comercio como una fórmula para operar en economías de
escala, optimizando el uso de los recursos y aprovechando la capa-
cidad de negociación y gestión, lo que habrá de incrementar signi-
ficativamente sus niveles de competitividad; y, la inserción de la
empresa pública como agente catalizador de los procesos de mo-
dernización comercial del pequeño y mediano establecimiento, a
través del abasto, el apoyo y la asistencia técnica en condiciones
preferenciales. Esta última vía será objeto de consideración más
adelante.

La primera supone un desarrollo autosostenido del pequeño y
mediano comercio, sustentado en la conjunción de recursos de los
sujetos involucrados y en su capacidad y voluntad para consolidar
su organización. Bajo esta línea de acción, la participación del Es-

tado es fundamental como fuente de apoyos y estímulos, pero no
como condición esencial de su viabilidad.

Un desarrollo comercial con las características antes señaladas
supone la configuración de un paquete de instrumentos que con-
temple integralmente cinco áreas de acción: organización, capacita-
ción, desarrollo de la infraestructura, gestión financiera, formu-
lación y evaluación de proyectos. Las dos primeras tienden a la in-
tegración de la base social del desarrollo comercial y su calificación
para tal fin. Las tres restantes constituyen apoyos esenciales que
viabilizan económicamente dicho proyecto.

Los sujetos prioritarios de las acciones para promover la moder-
nización comercial debieran ser aquellos establecimientos que cuen-
ten con una dimensión económica que reúna condiciones mínimas y
que, en consecuencia, sean capaces de dar una respuesta viable.
Esto es, considerar en primera instancia para fines de organización
comercial a los detallistas que dispongan de un monto de recursos
mínimo, así como una cierta escala de operación. Por ende, los es-
tablecimientos que están a nivel de subsistencia familiar deben ser
objeto de un tratamiento distinto. Así también, se debiera priorizar
a aquellos comerciantes cuyo giro se asocie con la distribución de
básicos y que se localicen en zonas marginales, urbanas y rurales

Por lo que toca a las formas directas de comercialización que
operan en el comercio final, como el Sistema Nacional de Mercados
sobre Ruedas y los mercados públicos (delegacionales o municipa-
les), y a los que acude la mayoría de la población, la modernización
debe orientarse hacia dos objetivos básicos, de una parte, organizar
a los oferentes o locatarios para que tengan más fácil acceso al fi-
nanciamiento y demás apoyos institucionales, y de otra, vincularlos
a canales más cortos y directos de abastecimiento para que reduzcan
los márgenes de comercialización.

Por último, en lo que se refiere a las tiendas del Sector Público
(excluido el Sistema CONASUPO) y sindicales resulta necesario am-
pliar su infraestructura y modernizar su organización y funciona-
miento, a fin de que otorguen un mejor servicio a los usuarios.

2. *Ambito de regulación*

En este campo el Estado ha venido actuando a través de ins-
trumentos que tienen sustento en el texto constitucional. Los más
importantes son, sin duda, las políticas de control de precios y la
de defensa del consumidor.

La política de control de precios ha representado históricamente un importante instrumento de regulación, orientado a contrarrestar tendencias negativas del proceso de producción y distribución, tanto de bienes de consumo generalizado como de insumos estratégicos para el aparato industrial. Complementariamente, ha participado en las estrategias anti-inflacionarias aplicadas en las últimas dos décadas. Analizada desde una amplia perspectiva y en la medida en que ha logrado mantener el crecimiento de los precios de los artículos sujetos a control a tasas similares o inferiores a las de la inflación nacional, esta política ha demostrado una adecuada racionalidad económica y social. Es por ello que se deben profundizar y perfeccionar sus criterios normativos y mecanismos operativos a fin de posibilitar una instrumentación más efectiva y racional.

A nuestro juicio, los propósitos centrales que debe cumplir el control son: favorecer una sana formación de los precios, evitar fluctuaciones erráticas e innecesarias en los mismos, así como las alteraciones resultantes de fenómenos de ocultamiento y escasez artificial de productos. La consecución de estos propósitos tiene impactos favorables en la protección del salario y la planta productiva y en la disponibilidad misma de los productos e insumos, en especial aquéllos de mayor relevancia tanto para consumidores como productores.

Con frecuencia se confunden los propósitos centrales de esta política. Así se promueve una interpretación que errónea y deliberadamente identifica al control de los precios con su congelamiento cuando es obvio que una administración eficiente del control exige precisamente reconocer el necesario movimiento de los precios —particularmente en el marco de un proceso inflacionario— y asimismo demanda un seguimiento efectivo de costos y precios para la adecuada determinación de los niveles oficiales. Por tanto, control de precios tampoco significa cancelación de la ganancia; la administración del control también cuida el que los niveles de los precios máximos oficiales permitan la generación de una «utilidad razonable» (socialmente justificada). En suma, si bien en casos particulares la administración del control puede caer en ineficiencias ello no debe conducir a invalidar su racionalidad y cualidades, sino a diseñar e instrumentar los medios para mejorar su operación.

La política estatal en favor de la defensa de los consumidores debe propiciar una participación activa de los mismos, y, en consecuencia, gestar un proceso de maduración de la propia actividad comercial como resultado de una acción consciente de sus destinatarios.

Consumidores más conscientes y capaces para ejercer sus derechos suponen el fortalecimiento de la información, capacitación y organización para el consumo; desarrollo que se ha avanzado por el INCO y la PROFECO y que requiere una mayor profundización.

Consumidores que al ejercer sus derechos canalizan demandas, exigen un aparato jurídico institucional especializado y administrativamente eficiente. Las instancias de sanción en esta materia son atribuciones de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y de la PROFECO.

Bajo estas condiciones los oferentes de bienes y servicios habrán de adoptar conductas responsables o asumir repetida y crecientemente la sanción.

3. *Ambito de la intervención directa*

Pronunciarse a favor o en contra de la intervención del Estado en los procesos de abasto y distribución de alimentos implica, necesariamente, adoptar una toma de posición en torno al Sistema CONASUPO.

Este Sistema se cofiguró en el transcurso de los años teniendo como antecedente las diversas experiencias que —entre las décadas de los treinta y sesenta— el Estado desarrolló en materia de regulación de los mercados de subsistencias populares. En 1965, convertido ya en organismo público descentralizado, CONASUPO contó con los atributos —así se establece en su acta constitutiva— que darían sustento a su extraordinaria expansión registrada en la década de los setenta.¹¹ El Sistema integrado por una agencia central (CONASUPO Matriz), trece empresas, un centro de capacitación y dos fideicomisos¹² opera en tres importantes campos: comercialización agropecuaria, industrialización de bienes básicos y distribución mayorista y minorista.

¹¹ Para una exposición más detallada de la operación del Sistema CONASUPO y de sus antecedentes, remitimos a los trabajos de David Barkin y Gustavo Esteva, "El papel del sector público en la comercialización y fijación de precios de los productos agrícolas básicos en México", CEPAL/MEX/1051, junio de 1981; y Nora Lustig y Antonio C. Martín del Campo, "Descripción del funcionamiento del Sistema CONASUPO", *Investigación Económica*, n. 173, México, julio-septiembre de 1985.

¹² Estas 16 entidades son las siguientes: Almacenes Nacionales de Depósito (ANDSA), Bodegas Rurales Conasupo (BORUCONSA), Industrias Conasupo (ICONSA), Maíz Industrializado Conasupo (MICONSA), Trigo Industrializado Conasupo (TRICONSA), Leche Industrializada Conasupo (LI-

La comercialización de granos básicos constituye la actividad de mayor peso,¹³ y tiene como propósito ejercer una verdadera regulación sobre la oferta nacional en esos rubros, a través de las compras nacionales y de importación. Como garante de esta oferta, se le requiere, además, ser el operador de las reservas reguladoras y estratégicas para asegurar el abasto nacional de alimentos. Por otro lado, CONASUPO garantiza la operación real de los precios de garantía y contribuye al fomento de la producción de básicos y a la protección del ingreso campesino.¹⁴

La notable expansión de CONASUPO alcanzada en este campo ha estado motivada fundamentalmente por la estructura de precios, la insuficiencia en la producción nacional de granos básicos, los altos costos financieros que implica la comercialización, la insuficiencia de la infraestructura de almacenamiento y transporte y el crecimiento exponencial de la demanda de productos básicos. El doble papel de CONASUPO, como comprador a precios de garantía para proteger el ingreso campesino y vendedor de materia prima barata a la industria para sustentar precios relativos bajos de alimentos básicos, ha obligado a la entidad a transferir un monto creciente de subsidios y a incurrir en altos déficit de operación.¹⁵

CONSA), Impulsora del Pequeño Comercio (IMPECSA), seis empresas regionales de DICONSA (Noroeste, Norte, Centro, Metropolitana, Sur y Sureste), Centros Conasupo de Capacitación (CECONCA), Fideicomiso Comisión Promotora Conasupo (FICOPROCON) y el Fondo para la Industria Asociada (FIA).

¹³ En 1983 CONASUPO Matriz ejerció más del 50% del presupuesto total del Sector Comercio y Fomento Industrial, la mayor parte del cual se destinó como subsidio a la comercialización de granos básicos. SECOFI, "Anteproyecto del Presupuesto del Sector Comercio y Fomento Industrial 1984", documento interno.

¹⁴ En 1982 CONASUPO adquirió 26.8% del total de la producción nacional del maíz, 54.4% de la del trigo, 50% de la de frijol, 29.7% de la de arroz y 24.4% de la de sorgo (Fuente: *Conasupo en cifras*). Si se toma en consideración que cerca del 40% de la producción nacional de maíz se destina al autoconsumo, se puede inferir entonces que CONASUPO adquiere cerca del 50% de la producción destinada al mercado.

¹⁵ Los subsidios otorgados por el Estado a través de CONASUPO han mantenido dos orígenes diferentes: el subsidio directo, que consiste en la entrega de efectivo por la producción y comercialización de un producto básico y el subsidio indirecto, que es la diferencia que resulta entre el costo que significa a CONASUPO comprar y comercializar un producto básico y el precio al que vende el mismo. Dentro de la estructura de subsidios operados por CONASUPO, destaca el maíz, que en 1983 representó el 33% del total, siguiéndole en orden de importancia el sorgo (25%), trigo

La participación del Sistema CONASUPO en la industrialización de bienes básicos ha sido motivada por la necesidad de garantizar su disponibilidad ante el comportamiento irregular de su oferta que se ha traducido, en ocasiones, en fenómenos de desabasto. El Sistema participa en la producción de aceites y mantecas vegetales, pastas para sopa, harina de trigo y alimentos balanceados (ICONSA); harina de maíz (MICONSA); leche rehidratada, pasteurizada, en polvo, concentrada y complementos saborizantes (LICONSA), así como fabricación de pan blanco y pan dulce (TRICONSA). Estas empresas han incrementado significativamente su participación en los mercados correspondientes.¹⁶ Un rubro de producción-distribución que merece destacarse por su orientación social y alta capacidad selectiva es el de la leche rehidratada que LICONSA hace llegar a la población de más bajos recursos mediante el Programa de Abasto Social; este programa que ha registrado una notable expansión e im-

(24%), oleaginosas (11%), leche (5%) y frijol (2%). En el caso del arroz el subsidio se opera mediante la absorción por parte de CONASUPO de una porción de los costos financieros y de operación. Ante esta situación, y en el marco del propósito más general de sanear las finanzas de las empresas públicas, el Gobierno de Miguel de la Madrid ha instrumentado mecanismos para racionalizar los subsidios. Adicionalmente y mediante Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 21 de enero de 1985, se ha dispuesto el establecimiento de Comités Participativos de Comercialización, a fin de que los agentes sociales y privados intervengan activamente en la adquisición directa de los granos básicos y oleaginosas. Este Acuerdo implica para CONASUPO, su retirada progresiva en la comercialización de estos rubros. Esta medida, sin embargo —aquí está la paradoja— no implica cancelar necesariamente el subsidio.

¹⁶ La participación de los diversos productos de ICONSA en el mercado nacional evolucionó durante el periodo 1976-1983 de la siguiente manera: en aceites del 6.2% al 12.1%; en manteca vegetal del 12.1% al 11.6%; en pastas para sopa del 4.4% al 9.2%; en harina de maíz se redujo del 9.0% al 6.0%, y en harina de trigo pasó del 5.3% al 6.6%. MICONSA por su parte participó en 1983 con el 30% de la producción nacional de harina de maíz lo cual, aunado a la producción de ICONSA, representó una participación estatal de 36% en este mercado. De la producción total de las tortillerías abastecidas por CONASUPO el 34% es elaborado con harina de maíz. LICONSA ha logrado alcanzar una fuerte participación en el mercado de leches industrializadas contrarrestando el proceso de monopolización; su participación en el periodo 1976-1983 pasó de 13% a 34.1% en leches concentradas, de 0 a 18% en leche entera instantánea y descremada, y en leche para lactantes de 0 a 67.5% al constituirse en el principal proveedor del Sector Salud. La participación de TRICONSA en el mercado nacional es marginal (0.8% en 1983), pero altamente significativa en el área donde se encuentra su única planta. (Información proporcionada por CONASUPO).

pactos favorables,¹⁷ opera sin embargo, sólo en las áreas urbanas del Distrito Federal, Guadalajara, Monterrey, Oaxaca y Mérida.

En el campo de la distribución mayorista y minorista de productos básicos la presencia de CONASUPO ha buscado un doble propósito: garantizar el consumo indispensable de la población económicamente más débil y dotar de mayor eficiencia y capacidad al pequeño y mediano comercio privado para satisfacer la demanda de amplios estratos sociales a precios accesibles. Como instancia *mayorista*, IMPECSA opera con programas de abasto de productos al comercio tradicional, a comercios afiliados y a grupos comunitarios de autogestión. Con los dos primeros se ha logrado, para 1983, una penetración en el mercado del 37.8%, generándose ahorros significativos ya que sus precios en promedio fueron un 16% menores que los de los mayoristas privados. Sin embargo se observa un sesgo importante hacia el medio urbano, ya que de los detallistas atendidos sólo el 20% correspondió al medio rural. El abasto de básicos a grupos de compras en común constituye un instrumento relevante para transmitir al consumidor ahorros significativos en sus compras; este programa, que amerita ampliar su cobertura, debe privilegiar a la población de menores recursos.

En la instancia minorista, DICONSA distribuye productos básicos a la población urbana y rural. La red de distribución cubre todo el país, contando para fines de 1984 con 14 mil tiendas, de las que aproximadamente 12 500 se localizaban en zonas rurales (89.2%) y el resto en el ámbito urbano. Del total de tiendas rurales, el 90% son operadas por las propias comunidades campesinas y el resto son concesionadas a particulares. En el medio urbano, sólo poco más de 300 tiendas son operadas directamente por DICONSA, siendo las restantes concesionadas a particulares. A pesar de que la población atendida por DICONSA se encuentra ubicada en un 60% en el medio rural y en un 40% en el urbano, la relación de las ventas en el medio rural se ha mantenido 1 a 3.3 con respecto a las del urbano. La penetración de DICONSA en el mercado al que concurre ha sido

¹⁷ En 1977, del total de familias que ganaba hasta dos veces el salario mínimo en el área metropolitana de la ciudad de México, el 25% (315 mil familias) recibieron los beneficios de este programa; para 1983, de la población con las mismas características el 36.4% (723 500 familias) tuvo acceso a la distribución de esta leche. DICONSA es la empresa industrial de CONASUPO que ha alcanzado el más alto nivel de integración en la cadena producción primaria-transformación-distribución-consumo final. Para la distribución de leche rehidratada cuenta con una estructura de distribución superior a las tres mil lecherías. SECOFI, *Documento interno*, México, 1984.

dinámica al pasar del 3% en 1972 al 14.6% en 1981; el ahorro que genera en beneficio del consumidor es significativo ya que vende a precios que están en promedio entre 5 y 15% más bajos que el mercado.

La presencia del Sistema CONASUPO en los procesos de abasto, industrialización y distribución de alimentos ha sido objeto de fuertes y constantes cuestionamientos por parte de los organismos empresariales, muy especialmente la CANACINTRA y la CONCANACO.¹⁸ Estos organismos señalan que CONASUPO ha trascendido su estricta función de «regulación marginal» incursionando “progresivamente en áreas donde obtiene una ventaja comparativa artificial sobre el sector privado, aun cuando se hayan (*sic*) enteramente fuera de su elemento. El sector público, a través de este tipo de empresas, ha llegado cada vez más a dominar la producción y comercialización de productos alimenticios, sustituyendo el incentivo que para la empresa es el libre mercado, por un sistema de dominio y control burocrático”.¹⁹

Además de denunciar el inusitado crecimiento de CONASUPO, expresan que opera de manera ineficiente el abasto de insumos y materias primas ocasionando graves problemas a la planta industrial; que al transferir fuertes subsidios, CONASUPO ocasiona una pesada carga para las finanzas públicas; y que finalmente, en la fase de distribución final practica una competencia desleal al comercio privado. La CONCANACO ha llegado a demandar incluso la «desaparición de CONASUPO».

Frente a dicha visión, nosotros planteamos por el contrario que no sólo se debe mantener sino profundizar la intervención de CONASUPO en los campos en que está presente.

A juicio nuestro, el Sistema CONASUPO constituye un instrumento del Estado que puede ser altamente efectivo para regular y garantizar el abasto de alimentos y, por su presencia en todas las instancias de distribución, puede contribuir decisivamente a reorientar la estructura comercial para que cumpla una función más social.

Para cumplir este papel el Sistema CONASUPO debe sujetarse a mecanismos precisos de programación, coordinación o control tanto

¹⁸ Hace apenas dos meses que un alto dirigente de la CONCANACO llegó incluso al extremo de promover, sin éxito, entre sus agremiados un boicót hacia CONASUPO, consistente en no distribuir en sus tiendas los productos que provienen de este organismo público.

¹⁹ CANACINTRA, *Programa de Desarrollo de la Industria Alimentaria* (mimco), México, octubre 1983, pp. 21-22.

a nivel general —como sistema— como de cada empresa filial, de manera que alcance en breve plazo un adecuado grado de integración tanto horizontal como vertical y opere con mayor eficiencia. Para que esto sea viable es indispensable recomponer la situación económico-financiera del Sistema, realizando los ajustes presupuestales para ampliar su capital de operación e inversión productiva con el objeto de que pueda responder a los requerimientos sociales en forma eficiente, especialmente en su función de abasto que se ha incrementado notablemente en los últimos años.

A la luz de este marco general presentamos a continuación lineamientos específicos para cada uno de los campos en que actúa el Sistema.

3.1 Comercialización agropecuaria

En este campo, CONASUPO debe normar su operación en función de los siguientes propósitos: regular el mercado de granos básicos y oleaginosas para garantizar la oferta nacional y la constitución de reservas estratégicas, contribuir al estímulo de la producción agropecuaria vía precios de garantía realmente remuneradores, y fortalecer la presencia económica de los productores favoreciendo su incorporación a las sucesivas instancias de mercadeo y eliminar la intermediación.

Regular en forma efectiva el mercado nacional de granos básicos y oleaginosas implica incrementar sustancialmente la capacidad de compra del Sistema CONASUPO para adquirir la mayor proporción de las cosechas en esos rubros. Para ello debe fortalecerse la infraestructura de acopio y almacenamiento de BORUCONSA y ANDSA a fin de que pueda penetrar en las regiones productoras insuficientemente atendidas. La compra debe privilegiar a los pequeños y medianos productores, quienes aportan el mayor volumen de la oferta nacional y ostentan gran potencial de respuesta productiva. Para hacer efectivo el pago de los precios de garantía a estos productores es necesario ampliar la cobertura geográfica del Programa de Apoyo a la Comercialización Ejidal (PACE) instrumentado por BORUCONSA.

A través de la comercialización de productos agropecuarios, CONASUPO transfiere subsidios vía diferenciales de precio y absorbiendo costos de operación; la racionalización de estos subsidios exige hacerlos selectivos (y no generalizados), específicos y eficientes (al otorgarlos en forma directa al consumidor). Debe aclararse que bajo estos postulados los subsidios alimenticios no necesariamente se re-

ducirán, sino continuarán creciendo en la medida que los requerimientos sociales lo justifiquen.²⁰

Para incrementar la presencia económica de los productores rurales se debe promover su incorporación organizada en la operación y gestión de los centros de acopio o incluso a las mismas centrales de abasto para que comercialicen en forma directa su producción. En consecuencia, CECONSA, BORUCONSA y FICOPROCONSA deben brindar un decidido apoyo en materia de capacitación, gestión financiera, asesoría técnica e información de mercados.

En virtud de que ya operan los Comités Participativos de Comercialización para el abastecimiento directo de materia prima a las plantas industriales privadas, resulta útil promover formas de contratación global de las cosechas entre productores primarios de industriales con el objeto de establecer términos equilibrados de intercambio.²¹

3.2 Transformación industrial de bienes básicos

La participación del Sistema CONASUPO en este ámbito debe responder a los propósitos de complementar la producción nacional de alimentos básicos industrializados, regular en forma más efectiva los mercados que presentan estructuras distorsionadas y que provocan conductas monopólicas o especulativas, y canalizar prioritariamente los productos a su propio aparato distributivo o a los establecimientos del sector social, garantizando así su disponibilidad a los estratos sociales de menos recursos. Para ello se hace necesario consolidar y hacer más eficiente la operación de las cuatro filiales industriales.

ICONSA debe ampliar su producción y capacidad instalada en aceites y grasas comestibles, harina de trigo, harina de maíz, pastas

²⁰ Recientemente el Sistema CONASUPO a través de DICONSA ha venido poniendo en ejecución una alternativa al subsidio tradicional a la tortilla que se ha otorgado a los molinos para su posterior canalización al consumidor. Este programa, si bien constituye un avance, deberá profundizar su selectividad así como la eficiencia de su esquema operativo. Lo primero porque las tiendas que lo han implantado no garantizan la cobertura social deseada, y lo segundo, porque el esquema instrumentado ha implicado la estructuración de un canal comercial adicional e incluso, bajo ciertas condiciones, redundante.

²¹ Al respecto, en el Reglamento de la Ley de Fomento Agropecuario se estipula como figura jurídica el Contrato Global de Comercialización Agroindustrial.

para sopa y alimentos balanceados a fin de que contribuya con mayor éxito a resolver los problemas permanentes de abasto y precio en los respectivos mercados. Esta ampliación debe estar sustentada en una mayor integración vertical y horizontal de la empresa. La integración vertical significa articular de manera racional todas las etapas de producción en un solo punto, desde el abastecimiento de materia prima hasta la elaboración del producto terminado; la integración horizontal supone un grado tal de articulación de los procesos industriales que permita aprovechar los coproductos del proceso principal para obtener otros productos terminados. Paralelamente a ello se debe descentralizar la infraestructura de ICONSA, actualmente concentrada en el norte del país, con el fin de propiciar un desarrollo regional más equilibrado y una distribución menos costosa.

MICONSA debe avanzar en una mayor utilización de la harina de maíz en la fabricación de tortilla, proceso al que se denomina *harinización*. Ello supone ampliar su capacidad instalada a fin de cubrir, en el mediano plazo, la creciente demanda de tortilla exclusivamente con harina. Es éste un proceso que requiere maduración y que debe cumplirse por etapas, iniciándose en regiones seleccionadas y consolidándose al crecer la aceptación del consumidor de la tortilla enriquecida bajo este método. En un plazo mayor podrán instalarse plantas harinizadoras con esquemas de asociación que integren a productores maiceros con industriales de la masa.

LICONSA debe incrementar la cobertura social de distribución de leche rehidratada expandiendo y fortaleciendo su Programa de Abasto Social de Leche; para ello se requiere ampliar su capacidad instalada y extender los beneficios del Programa a otras ciudades del país. La ubicación de las plantas y lecherías debe responder a criterios que ponderen el nivel de marginación social, la insuficiencia en el abasto de la leche y la densidad de población.

La alta concentración del mercado que se sigue dando en las leches industrializadas, especialmente las concentradas y en polvo, exige fortalecer la presencia de LICONSA a fin de lograr una regularización más efectiva requiriéndose, en consecuencia, ampliar su capacidad instalada. Para mantener su adecuado nivel de integración productiva, LICONSA debe incrementar los centros de captación de leche en las zonas productoras para garantizar el abasto oportuno a su propia planta. De esta forma se contribuirá también a fomentar la producción primaria en beneficio de los pequeños y medianos productores.

Pese a su pequeña dimensión, TRICONSA ha justificado su presencia en la fabricación de pan blanco que se distribuye a precio subsidiado en forma selectiva y efectiva a población de escasos recursos. Es por ello que sería socialmente benéfico ampliar su infraestructura en otras zonas marginadas urbanas.

3.3 Distribución mayorista y minorista

La participación del Sistema CONASUPO en este campo, ha respondido a la preocupación de distribuir productos básicos y de consumo generalizado, a través de IMPECSA y DICONSA, en beneficio de amplios estratos sociales y regular los mercados de estos productos vendiendo a bajo precio.

Para cumplir cabalmente con estos propósitos, se hace necesario reorientar la infraestructura de estas dos empresas que permita una mayor penetración en las zonas rurales y marginales urbanas.

IMPECSA deberá fortalecer sus programas de abasto al comercio tradicional y de afiliados, mejorando sustancialmente el flujo y la regularidad del abasto de productos básicos a los comercios actualmente atendidos. En el caso de los comercios afiliados, debe además intensificar los servicios de asistencia técnica y capacitación, así como modernizar su infraestructura y apoyándolos oportunamente en la gestión financiera, fomentando su organización y diversificando las mezclas de productos con las que les abastece. Este proceso de modernización habrá de redundar en una mayor eficiencia de los establecimientos comerciales lo que deberá traducirse en una reducción de los márgenes de comercialización y, por consiguiente, en bajos precios al consumidor final. Esta empresa mayorista debe estrechar más los mecanismos de coordinación con el INCO para fortalecer el abasto a grupos comunitarios de autogestión en zonas marginadas urbanas.

Como instancia de distribución minorista, DICONSA debe reestructurar su infraestructura para fungir realmente como canal de abastecimiento a la población más desprotegida. Para ello es necesario abrir nuevos establecimientos tanto rurales como urbanos.

Para el logro de una mayor eficiencia operativa, DICONSA debe descentralizar su sistema administrativo, con el objeto de desconcentrar las compras —evitando así traslados innecesarios de productos—, aprovechar óptimamente la producción regional, beneficiar al pequeño productor que carece de transporte y posibilitar la comercia-

lización de productos perecederos. La descentralización debe ir acompañada de mecanismos que eviten que DICONSA pierda su poder global de compra y capacidad de programación a nivel sistema.

La política de compras de este conglomerado comercial debe priorizar a proveedores medianos y pequeños, efectuando un pago más ágil contra pedidos, con el apoyo del Fondo de la Industria Asociada. Otra función importante que la empresa puede cumplir a través de sus almacenes rurales, es la provisión —además de la distribución de básicos— de diversos servicios como venta de insumos agrícolas, extensionismo a organizaciones de productores, capacitación, asistencia médica y alfabetización; se trata en suma, de apoyar integralmente la producción y comercialización de productos agropecuarios y posibilitar a los usuarios la satisfacción de sus necesidades básicas.