

La estrategia de abasto del Sistema de Distribuidoras Conasupo

RAÚL SALINAS DE GORTARI*

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, la economía mexicana creció a un ritmo considerable —8% anual en promedio de 1977 a 1981—, crecimiento al que siguió una contracción en la actividad económica. Diversos factores de carácter exógeno y endógeno han contribuido a alterar tal orden. Entre ellos habrá que anotar, en particular, las modalidades que adoptó dicho crecimiento. Nos referimos a las deformaciones habidas en el patrón de crecimiento, con una expansión acelerada de la economía petrolera, acompañada de una desaceleración en el ritmo de crecimiento de la actividad manufacturera; al desequilibrio creciente del sector externo, expresado no sólo en un aumento considerable de las importaciones de bienes, sino sobre todo en la magnitud de la deuda externa; al aumento insostenible del déficit público; a la agudización de las presiones inflacionarias, y al deterioro de la distribución funcional del ingreso.¹

1. CIDE, *Economía Mexicana*, núm. 4, México, 1982.

* Gerente General del Sistema de Distribuidoras Conasupo.

Esto significa que si bien el producto interno bruto del país ha crecido suficientemente por encima incluso del de muchos países, no sólo latinoamericanos, sino desarrollados, su crecimiento ha sido de tal manera deformado que en su forma misma lleva el obstáculo para su desarrollo subsecuente. No obstante el crecimiento espectacular de México, la aguda concentración del ingreso no se ha modificado y, antes al contrario, los grupos de menores ingresos han visto disminuir su participación en el ingreso total.²

Por otra parte, el crecimiento tampoco ha sido homogéneo en los distintos sectores económicos. Aunque es poco probable que se mantengan ritmos de crecimiento similares en toda la economía, el rezago de uno de ellos, sobre todo en la producción básica, puede convertirse en el talón de Aquiles de la economía nacional. Es el caso del sector agropecuario, del que depende la producción de alimentos y cuyo ritmo de crecimiento en el mismo período ha sido de 3% en promedio —apenas equiparable

2. Enrique Hernández Laos y Jorge Córdova Chávez, "Estructura de la distribución del ingreso en México", en *Comercio Exterior*, vol. 29, núm. 5, México, mayo de 1979.

al crecimiento de la población—, siendo negativo en 1979. Una situación similar presenta la industria alimentaria, cuya evolución real ha sido más lenta que la de la economía del país.³

Efecto inminente de estos fenómenos ha sido el deterioro de las condiciones de vida de los grupos de menores ingresos en las zonas urbanas y rurales —muchos de los cuales están directamente vinculados a la producción alimentaria—, manifestado en su creciente dificultad para tener acceso a los mínimos de bienestar, empezando por una alimentación adecuada y suficiente.

No en balde el Presidente de la República ha indicado que: "... está en entredicho la continuidad del proceso de desarrollo y se cuestionan las bases mismas que lo han sustentado. Lo que es más grave es que, de continuar el sendero antes apuntado, la viabilidad del país como nación independiente podrá verse comprometida".

Por ello, en la coyuntura que configura la crisis actual, el crecimiento sostenido de la economía con distribución del ingreso es un desafío que la política económica tiene que abordar en sus diversos frentes con el fin de reordenar la estructura productiva, sanear las finanzas públicas, reducir el déficit externo y contener el proceso inflacionario. Es el momento de corregir los desequilibrios que han acompañado a la industrialización del país y de impulsar al sector agroalimentario, no sólo por su importancia estratégica por la producción que genera, sino también por el empleo e ingresos que proporciona.

En este contexto, es posible enmarcar los efectos deseables que una política de abasto para consumo básico puede tener desde el punto de vista macro y microeconómico: en el refuerzo de ciertas actividades productivas, en la reducción de la dependencia externa, en el control del alza de los precios y, sobre todo, en el consumo básico garantizado de los sectores de la población de menores ingresos de las áreas rurales y urbanas, los más afectados por la crisis económica.

La participación directa del Estado, como agente comercializador y distribuidor, amplía los efectos previsibles de dicha política, siempre que su intervención sea suficientemente extensa para influir en la regulación del mercado, y para cubrir los requerimientos del considerable grupo que, por sus bajos ingresos, se enfrenta a serios problemas de consumo y nutrición. La mayor injerencia del Estado supone también una mayor demanda y más capacidad de dirección que, indirectamente, puede actuar como catalizador para orientar el desarrollo de ciertos agentes de la industria agroalimentaria.

Dicha participación se da, por otra parte, porque el funcionamiento de los mecanismos del mercado ha conducido a una situación incompatible con los objetivos nacionales, tanto por lo que se refiere a la estructura y comportamiento de la oferta, como por lo que toca a la capacidad de adquisición de los alimentos indispensables por parte de sectores importantes de la población.

La dimensión de la tarea que tiene el Estado frente a sí, la si-

tuación de ingreso-consumo a la que se enfrenta, y la importancia que tienen en el presente sus acciones por los defectos de su intervención para proteger los ingresos de los grupos más desfavorecidos a través del Sistema Conasupo y su Sistema de Distribuidoras* en particular, en la aplicación de la política de abasto, es el objetivo de la siguiente reflexión.

LA SATISFACCIÓN DE LAS NECESIDADES BÁSICAS

El nivel de vida adecuado de cualquier familia o grupo depende no sólo del acceso a bienes y servicios cuantificables, sino también de un complejo de relaciones sociales que rodean los ingresos, sean éstos en moneda o en especie, y que les da significación.⁴ Sin embargo, es preciso señalar que el nivel de ingresos en efectivo es cada vez más determinante en esa satisfacción. Esto es el resultado del proceso de modernización y de urbanización creciente que introduce al circuito comercial la mayor parte de la producción generada, obligando a la población, en consecuencia, a acudir al mercado para adquirir los satisfactores básicos.

En ese sentido, podemos afirmar que el grado de satisfacción de los mínimos de bienestar está directamente relacionado con el nivel, la distribución y el origen del ingreso.

Por lo que toca al primero, el límite para cubrir las necesidades de consumo básico de las familias debería estar dado, en principio, por el salario mínimo. Sin embargo, las características sociales, demográficas, de ingreso y de gasto de las familias, indican que el salario mínimo de un ocupado por hogar está lejos de satisfacer su objetivo. De ahí que se consideren dos salarios mínimos por familia como límite inferior para alcanzar los satisfactores esenciales.

Según la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de 1977, un poco más de 10% de las familias recibe menos de un salario mínimo, totalizando una tercera parte de la población la que vive en condiciones de extrema precariedad por recibir un salario mínimo o menos.⁵ Si se amplía el margen de seguridad a dos salarios mínimos por familia, la población que apenas alcanza a cubrir sus necesidades esenciales ocupa entre el tercer y el sexto decil de ingreso. Resulta así que prácticamente 60% de la población nacional está en el límite de la mera subsistencia.

En lo que se refiere a la distribución del ingreso, éste se ha concentrado más en las últimas décadas. El primer decil, en particular —el 10% más pobre—, ha disminuido de modo sistemático su participación relativa en el ingreso; igual comportamiento se observa hasta el cuarto decil de ingreso. En cambio, el 10% de las familias de mayores ingresos aumentó su participación en el ingreso total de 1958 a 1970, aunque la vieron disminuir ligeramente de 1968 a 1977. A pesar de esta relativa reducción, la brecha entre los dos extremos ha tendido a ensancharse: el 5%

* Sistema de Distribuidoras Conasupo (Diconsa).

4. Cynthia Hewitt de Alcántara, *Hacia otro desarrollo: enfoques y estrategias*, Siglo XXI Editores, México, 1978.

5. Hernández Laos y Córdova, *op. cit.*

3. Sistema Nacional de Evaluación-Sistema Alimentario Mexicano, SAM 2000, Fase de la Transformación Industrial Alimentaria, México, 1982.

CUADRO 1

*Distribución del ingreso en México por deciles
(Porcentajes)*

Deciles ¹	1950	1958	1963	1968	1970	1975	1977
I	2.43	2.32	1.69	1.21	1.42	0.35	1.08
II	3.17	3.21	1.97	2.21	2.34	1.39	2.21
III	3.18	4.06	3.42	3.04	3.49	2.50	3.23
IV	4.29	4.98	3.42	4.23	4.54	3.53	4.42
V	4.93	6.02	5.14	5.07	5.46	4.96	5.73
VI	5.96	7.49	6.08	6.46	8.24	6.57	7.15
VII	7.04	8.29	7.85	8.28	8.24	8.52	9.11
VIII	9.63	10.73	12.38	11.39	10.34	11.51	11.98
IX	13.89	17.20	16.45	16.06	16.61	16.84	17.09
Xa	10.38	10.24	13.04	14.90	11.52		12.54
Xb	35.10	25.46	28.56	27.15	27.69	43.40	25.45
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

1. Número de familias en cada decil: 1950: 449 997; 1958: 640 538; 1963: 732 964; 1968: 827 765; 1970: 889 175; 1975: 1 020 892.5; 1977: 1 100 000. Fuente: Hernández Laos y Córdova, *op. cit.*, p. 307.

de las familias más ricas tiene ingresos medios de más de 50 veces los recibidos por el 10% más pobre (véase el cuadro 1).

El origen de los ingresos —salarios, producción de autoconsumo, utilidades— explica también el grado y la forma en que se satisfacen los mínimos de bienestar. Prácticamente las dos terceras partes de las personas que trabajan en el país están constituidas por asalariados; la cuarta parte son trabajadores por su cuenta, en cuyas unidades productivas tiene la producción de autoconsumo un peso significativo y es fundamental la ayuda familiar —la más de las veces no remunerada—. Por último sólo el 3% son empresarios capitalistas.⁶

Es importante destacar que esta estructura de la ocupación es la inversa en el caso del sector agroalimentario: en él, 65% de los trabajadores labora por cuenta propia, y sólo 35% son asalariados.⁷ Las medidas de política para aumentar la producción y los ingresos deben, por tanto, atender específicamente a cada subsector de acuerdo con sus características.

En escala nacional, la mayor proporción del gasto familiar (44.7%) es la que se destina a la adquisición de alimentos (véase el cuadro 2). Esa proporción es superior entre las familias de menores ingresos, mientras que entre los estratos superiores se reduce significativamente, para dejar su lugar a otro tipo de consumo. Así, el gasto en alimentos de los siete primeros deciles corresponde al 60% promedio de su gasto corriente, en tanto que el decil superior sólo le dedica 30% de su gasto total.

En términos absolutos, sin embargo, el gasto del 5% más rico es diez veces superior al 10% de la población más pobre (32 000 pesos frente a 3 300 pesos en 1977). Las diferencias tan marcadas entre los dos montos de gasto —y la consecuente necesidad de los estratos más bajos de destinar la mayor parte de su ingreso

al consumo de alimentos, sin que, por tanto, sean cubiertos sus requerimientos mínimos—, es el reflejo de la enorme desigualdad en la distribución del ingreso.

Las proyecciones de la información elaborada por la ENIGH para 1977⁸ proporcionan un panorama que en 1988 sería muy similar al descrito hasta ahora, de no emprenderse un serio esfuerzo redistributivo del ingreso. Es decir, de mantenerse la misma estructura en la distribución del ingreso y de conservarse una participación similar del ingreso nacional disponible en el PIB, en 1988 los cinco primeros estratos de ingreso⁹ seguirían sin cubrir los mínimos de bienestar. Para llegar a esta conclusión, se hizo una estimación del ingreso indispensable para cubrir los mínimos de bienestar, proyectando, a precios constantes, su monto en 1988. Para este cálculo se tomó como base el precio de una canasta básica integrada por 39 productos alimentarios finales —que corresponden a los 17 grupos de alimentos que integran el Paquete Básico de Consumo Popular—, su participación (85%) en el gasto total de alimentos en los hogares y la parte que éstos representan en el gasto total.

Una situación distinta —aun considerando un bajo crecimiento del PIB— resultaría en un cambio en la posición relativa —y absoluta— de los ingresos, producto de un incremento real de los ingresos de los trabajadores de los estratos inferiores.

La redistribución del ingreso lleva aparejado un aumento considerable de la demanda de alimentos. A medida que aumenta el ingreso, disminuye la proporción del gasto que se dedica a la alimentación; sin embargo, cuando el punto de partida es la su-

8. Sistema Nacional de Evaluación-Sistema Alimentario Mexicano, *Metodología para la elaboración de los escenarios de ingreso y consumo*, México, septiembre de 1982.

9. A diferencia de la distribución en deciles, los estratos considerados son trece. Los cinco primeros corresponden al 30% de la población, mientras que los ocho siguientes representan 65% del total; es decir, la población con dos salarios mínimos —o menos— a que hemos hecho referencia.

6. SPP, "Encuesta Continua sobre Ocupación, Trimestre I/79", México, febrero de 1980; *X Censo Industrial*, 1976, y *VII Censo Comercial*, 1976.

7. *Ibid.*

CUADRO 2

Composición porcentual del gasto corriente semestral de los hogares por deciles de ingreso

Estratos	Gasto corriente	Alimentos y bebidas	Vestuario	Hogar	Salud	Educación	Transporte	Otros
Total	100.00	44.66	10.53	14.72	3.25	2.08	11.75	13.01
I	100.00	65.30	8.73	12.85	4.62	0.75	3.04	4.71
II	100.00	64.43	8.52	12.31	4.46	0.89	3.57	5.82
III	100.00	63.28	9.23	12.72	3.91	0.95	3.81	6.10
IV	100.00	62.04	9.40	12.82	3.42	1.38	4.45	6.49
V	100.00	59.20	8.95	14.24	3.37	1.17	5.24	7.83
VI	100.00	56.44	9.27	15.16	2.73	1.25	5.91	9.24
VII	100.00	51.25	10.44	15.20	3.30	1.37	7.63	10.81
VIII	100.00	49.09	10.76	15.16	3.11	1.83	8.97	11.09
IX	100.00	43.60	11.26	15.07	2.98	2.22	11.90	12.97
X	100.00	30.75	11.12	14.91	3.29	2.95	18.71	18.27
XA	100.00	37.58	12.61	14.27	2.99	2.35	15.49	14.71
XB	100.00	27.10	10.33	15.25	3.45	3.28	20.43	20.16

Fuente: Hernández Laos y Córdova, *op. cit.*, pp. 505-520.

balimentación y la desnutrición, el incremento en el consumo es más que proporcional al aumento en el ingreso.

Es importante señalar que, siendo las diferencias en la remuneración al trabajo y la renta empresarial los factores de mayor influencia en la concentración del ingreso, las variaciones en los pagos de sueldos y salarios acentúan las enormes desigualdades derivadas de la propiedad.¹⁰ De ahí la importancia de las políticas fiscal y salarial como instrumentos redistributivos del ingreso. Sin embargo, es evidente que el principal instrumento para redistribuir el ingreso es la generación de empleos estables, ya que la población de los estratos de menores ingresos está integrada por familias cuyos miembros en edad de trabajar son desempleados o subempleados en el sector informal, los que no obtienen ni siquiera un salario mínimo.

LA DISTRIBUCIÓN DE ALIMENTOS

Una política de abasto del Estado que tienda a reorientar la oferta de productos alimenticios y a garantizar el consumo de básicos de la población debe partir de dos considerandos fundamentales:

- El primero es que, de los satisfactores esenciales, la alimentación es el mínimo vital; su satisfacción es derecho indiscutible y compromiso insoslayable.

- Según el segundo, en una economía de mercado, como la nuestra, en la que el libre juego de sus fuerzas ha repercutido no sólo en un proceso de concentración y polarización creciente del ingreso, sino en una deformación de la estructura productiva, cuando los ingresos familiares no son suficientes para cubrir las

necesidades alimentarias —situación que se agudiza en condiciones de inflación acelerada—, el Estado tiene que contrarrestar esta tendencia. Debe, entonces, atender prioritariamente a la población que está en condiciones críticas operando, entre otros, mecanismos de regulación de precios y de participación como agente en la fase de distribución de alimentos.

En el caso de México, se cuenta con la infraestructura y con la capacidad de venta del sistema de Distribuidoras Conasupo (Diconsa) —que atiende directamente a los consumidores— y con otros organismos como la Impulsora del Pequeño Comercio, S.A. (Impecsa), que apoya las actividades comerciales en pequeña escala, las más relacionadas con la población de menores ingresos. Toca a la Impecsa, en tanto que medio mayorista, conducir el proceso de modernización de los pequeños comerciantes.

La definición de cinco variables delimita —aunque más bien amplía— el alcance de la función de Diconsa y precisa su campo de acción:

- a quién debe vender (la clientela consumidora de Diconsa)
- en dónde debe vender (localización espacial)
- qué productos debe vender (sus líneas de productos y productores)
- a quién debe comprar (política de abasto y precios de compra)
- a qué precios debe vender (política de precios al consumidor)

A ellas habrá que sumar, para completar la visión de conjunto del Sistema de Distribuidoras Conasupo, la participación de los productores y consumidores organizados en la fase de la distribución, la interacción que se da en ellos a través de la empresa y, finalmente, la relación de Diconsa con las demás instancias del

10. Aparentemente, la mayor parte de los ingresos considerados por la ENIGH son remuneraciones al trabajo. Por lo menos así lo sugiere la comparación —y proximidad— entre los ingresos disponibles informados por la Encuesta y el rubro "Remuneraciones de los asalariados" de las Cuentas Nacionales de la SP.

sector público vinculadas a la producción de alimentos y al mejoramiento de la calidad de la vida de los mexicanos.

La población objetivo: a quién debe servir el Sistema de Distribuidoras Conasupo

Aunque en forma muy general, la posición de las personas en la distribución del ingreso revela las condiciones de vida de los distintos estratos. De ella se deriva, de manera precisa, a quién debe dirigir el Estado su programa de abasto para el consumo directo. Se trata, prioritariamente, de las familias que reciben un salario mínimo o menor, las que ocupan los tres primeros deciles de ingreso. Su número se estima en por lo menos 22.6 millones de personas en 1983. Junto a ellas, es imprescindible considerar —por el deterioro del poder adquisitivo del salario— a la población que recibe entre uno y dos salarios mínimos por familia, cuya posición en la distribución relativa del ingreso la coloca entre el cuarto y el sexto al séptimo deciles de ingreso. En términos absolutos, se trata de 27.9 millones de personas, lo que hace un total de cerca de 50.5 millones de habitantes, como población objetivo.

Dada la magnitud de la población que en principio debe atender Diconsa, es conveniente insistir en la connotación de población objetivo prioritaria. Por sus ingresos, se trata en definitiva de la población rural con menores recursos, así como de la población urbana marginada. Mientras que el apoyo a los grupos organizados de la población debe seguir —sindicatos sobre todo—, también hay que considerar que éstos tienen mayores posibilidades de llevar a cabo programas de acción para proteger sus ingresos, que los subempleados y desempleados urbanos y rurales y los peones agrícolas, quienes han quedado al margen de los beneficios sociales. Es por ello que los programas de Diconsa deben prestarles atención especial, fincando su actividad en organizaciones sociales ya existentes, como por ejemplo los Comités de Defensa del Consumo Popular, las asociaciones civiles o las juntas de vecinos, los comités *ad-hoc* creados en las comunidades rurales, y en las organizaciones de consumidores que se impulsen, sin descuidar, por tanto, el apoyo a las actividades desarrolladas por las diversas organizaciones gremiales, en particular a través de las tiendas sindicales.

LOCALIZACIÓN ESPACIAL DE LA ACCIÓN DE DICONSA

La distribución funcional del ingreso tiene su ubicación espacial. Su identificación es la que permite materializar el actuar de Diconsa. Es evidente que la expansión sostenida de sus programas en los últimos cuatro años demuestra la necesidad de abastecer a las amplias capas de la población objetivo. Pero aún queda mucho por hacer. En las zonas rurales y en las áreas marginadas de las ciudades —no sólo las de ingresos bajos—, siguen haciendo falta la presencia reguladora de precios de la Conasupo y el abasto real de productos básicos. La batalla contra los precios y los faltantes en las tiendas Conasupo es insoslayable, enorme.

La infraestructura de Diconsa cubre, en principio, áreas que corresponden al 51 y al 66 por ciento de la población rural y urbana objetivo, respectivamente; sin embargo, la atención que presta es aún insuficiente, ya que su participación en el mercado es bastante inferior: se estima que el Sistema de Distribuidoras Conasupo representa alrededor de 16% del mercado del conjunto

de productos básicos que vende,¹¹ aun cuando para algunos rubros el porcentaje es mayor. Es de 22% en el caso del maíz y del azúcar, 25% en el de la sardina, y 17% en el del frijol. Sin embargo, el monto total de la participación de Diconsa en el mercado global es de 5 por ciento.

Es imprescindible, por tanto, incrementar la distribución de alimentos, aunque no se amplíe necesariamente la infraestructura. Y si bien es evidente que en las ciudades ese incremento debe dirigirse a las colonias de bajos ingresos y, sobre todo, a las marginadas, en el campo es necesario llevar a cabo todo un programa de acción coordinada con otras instancias del sector público, que conjuguen esfuerzos en torno a la población objetivo.

Los consumidores a los que Conasupo presta servicios en el campo tienen, en general, el doble carácter de productores-consumidores de alimentos. Atender sólo un elemento del binomio resultaría, además de ineficiente, incongruente con los objetivos de una política de abasto. De ahí que la atención —y si es el caso, preferencia— dada a la población objetivo, deba considerar la combinación de las necesidades de consumo, el potencial productivo de las zonas, la infraestructura existente y los programas para ampliarla y, al igual que en las ciudades, la base organizativa con la que se cuenta y la que se puede desarrollar para garantizar la participación de productores y consumidores en la distribución de alimentos.

NIVELES DE INGRESO Y PATRONES DE CONSUMO ALIMENTARIO: LAS VENTAS

La vocación de la intervención estatal en el abasto de alimentos debe tomar en cuenta tanto la producción misma como el consumo. En su interacción, en la que el Sistema Conasupo, como comprador, y su filial Diconsa, como distribuidor, son los agentes por excelencia, se resume el potencial para inducir la producción que se adecua a los requerimientos de la población.

Por el lado de la demanda, Diconsa tiene que considerar su propia capacidad para orientar el consumo y para seleccionar sus líneas de productos en función de los patrones de consumo acordes con los niveles de ingreso y las deformaciones producidas en los hábitos de alimentación.

Los productos que componen la dieta varían mucho de un estrato de ingreso a otro. A medida que se eleva el ingreso, se pasa de una dieta basada primordialmente en el maíz y en el frijol, a otra en que los productos de origen animal, así como los productos industrializados, incluso los denominados alimentos “chatarra”, cobran una importancia creciente.

Las cantidades ingeridas de alimentos por grupos de ingresos corresponden en gran medida a la desigual distribución del ingreso. Cuanto mayor es éste, mayor es el volumen consumido, aunque la proporción en el gasto total tienda a disminuir. Con excepción del maíz, el frijol, el azúcar y la manteca de puerco o las grasas vegetales, que son consumidos en mayores volúmenes por los grupos de menores ingresos, el estrato de ingreso superior consume ocho veces más productos de trigo que el grupo de menores ingresos, 18 veces más carnes y pescado, 20 veces

11. Diconsa, Gerencia Corporativa de Planeación, *El Sistema de Distribuidoras Conasupo*, noviembre de 1982.

más frutas y verduras, 21 veces más leche y ocho veces más huevo.¹²

Si se considera el aporte de los distintos alimentos desde el punto de vista calórico-proteico, pueden verse también las diferencias que existen en la dieta. Para el decil más bajo, los cereales, en especial el maíz, aportan casi 75% de las calorías y proteínas que esa población consume; mientras que los productos de origen animal sólo contribuyen con un poco más de 5%. Para el decil más rico, en cambio, el aporte de los cereales es considerablemente menor, un poco por debajo de 50% en calorías y de 40% en proteínas, mientras que los productos de origen animal contribuyen con 27% de las calorías y casi 50% de las proteínas.¹³

El origen de las proteínas y calorías no es por sí mismo un indicador de la calidad nutritiva de la alimentación; más bien, tiene que ver con un modelo de consumo determinado. De mayor importancia es el equilibrio y suficiencia de nutrientes en la alimentación. Sin embargo, la tendencia a imponer un patrón de consumo "más desarrollado", con mayor contenido de alimentos industrializados caros y otros de origen animal, ha repercutido negativamente en la situación nutricional de la población de menores ingresos. El aporte de la proteína animal no está de ninguna manera en entredicho y sus productos forman parte del paquete básico; lo que tiene que considerarse es la participación que les corresponde en una determinada situación de consumo. Caso diferente es el de muchos alimentos industrializados como los pastelillos, refrescos, frituras, papitas, etc., que, teniendo escaso valor nutritivo absorben una producción desmesurada del gasto total en alimentación de los estratos de bajos recursos, con los efectos previsibles en su situación nutricional, la que muchas veces era superior cuando conservaba una dieta "tradicional". Cabe mencionar también el esfuerzo que habrá de desarrollarse para aumentar el consumo indispensable de granos y harinas integrales, en positivo detrimento de los granos pulidos y las pastas blancas.

La distribución equitativa del producto alimentario requiere, por tanto, de una estructura y funcionamiento adecuados de los servicios que se encargan de llevar los bienes esenciales de consumo a la población de menores ingresos y de difícil acceso, pero necesita también de la selección del tipo de alimentos que deben llegar a los grupos más necesitados, lo que supone muchas veces reorientar las pautas de consumo. Debe revisarse la cuestión de la publicidad a la luz del interés social.

Pareciera entonces que las ventas de Diconsa, en función de los objetivos que se persiguen, estarían centradas prioritariamente en los bienes que, en conjunto, cumplieren los requisitos de un paquete básico: accesible por su costo, disponible y nutritivo por su composición. Paquete que, al mismo tiempo, es y debe ser producido nacionalmente por las unidades campesinas, y por la pequeña y mediana industria. A la vez que se asegura su disponibilidad, se garantiza el ingreso y el consumo de una gran proporción de los productores del sector alimentario, muchos de ellos integrantes de la población objetivo.

12. Margarita Flores de la Vega, "La situación alimentaria en México", conferencia pronunciada en San Antonio, Tex., en enero de 1982.

13. J. Schatan, "El abastecimiento de alimentos en la ciudad de México" (versión preliminar), PROCADES/CEPAL, México, 1982.

LA POLÍTICA DE COMPRAS DE DICONSA

La magnitud de la población a la que se orientan los programas del Sistema de Distribuidoras Conasupo determina el considerable volumen de su demanda de productos básicos. Las compras del Sistema constituyen a su vez un instrumento idóneo para reactivar e impulsar selectivamente la producción de básicos por tipo de unidad productiva. Se trata, por un lado, de la producción primaria en la que las organizaciones productivas de campesinos y pescadores tienen un papel clave que desempeñar y, por otro, de la pequeña y mediana industria, las que se enfrentan, muchas veces, a serios problemas financieros, de surtimiento de materias primas y de mercado.

En este renglón queda, por tanto, un enorme potencial que puede y debe aprovecharse. Del total de industrias con posibilidades de abastecer a Diconsa productos básicos, aún queda 70% por incluirse en la cartera de proveedores de la empresa, la mayoría de los cuales pertenecen al grupo de las pequeñas y medianas industrias. Sin embargo, las dificultades de acceso a las fuentes de crédito y a las materias primas requeridas para un funcionamiento rentable, así como lo reducido de su capital de operación —lo que limita su capacidad productiva y las obliga a una rápida rotación de capital—, así como la diversidad de trámites necesarios se convierten en obstáculos para que muchas empresas pequeñas y medianas sean, efectivamente, proveedoras de Diconsa.

Por otro lado, muchas de las empresas que abastecen a las diferentes Regionales no están ubicadas en el área de influencia de las mismas, lo que encarece los productos por fletes excesivos, produce mermas y reduce la calidad de los artículos.

En este sentido, Diconsa estudia la necesidad y conveniencia de ampliar el surtimiento que obtiene de las cofiliales Conasupo y de las empresas paraestatales, así como las compras que puede hacer a las industrias pequeñas y medianas articulando la producción regional con la distribución en el mismo ámbito. Para ello, considera indispensable establecer mecanismos de compra más ágiles y plazos de pago adecuados, así como la creación de programas regionales de promoción, localización y selección de empresas abastecedoras de productos básicos para aumentar la cartera de proveedores locales, informándoles acerca de los instrumentos de apoyo financiero, fiscal y de suministro de materias primas con que pueden contar y proporcionándoles asesoría en los trámites de registro de proveedores del sector público, y otros. Además, deberá descentralizarse dicho registro.

LOS PRECIOS DE VENTA

El quehacer del sistema Conasupo como agente distribuidor de bienes básicos, en su mayoría alimentos, no es una acción asistencial. Cumple una función económica fundamental en la cadena alimentaria, en tanto que acopiador y distribuidor de la producción. La infraestructura con que cuenta el Sistema Conasupo —almacenes, transporte, tiendas—, además de sus recursos humanos, le permite eliminar eslabones de intermediación comercial, lo que a su vez le da capacidad de abatir costos y, por tanto, disminuir los precios al consumidor.

Actualmente, los precios de venta de Diconsa son, en promedio, de 10 a 20 por ciento inferiores a los del comercio privado, margen que se ha tratado de mantener a lo largo del tiempo. La

presencia de la empresa en el mercado debería tender a reducir los precios del comercio privado, pero, como ha quedado anotado, su participación limitada en las ventas totales de productos básicos ha restringido su influencia, la cual se hace sentir sobre todo en el ámbito local.

La posibilidad de influir en la regulación del mercado es, sin embargo, además de amplia, indispensable. Ella depende, por un lado, de una política activa en la fijación de precios, consecuente con un funcionamiento eficiente en sus operaciones, y que tienda a ensanchar el margen respecto al comercio privado; por otro, dé una mayor participación en las ventas totales.

Es importante subrayar que, para cumplir su función, la Conasupo —aun cuando tenga una participación limitada en el mercado— debe seguir su propia iniciativa en la fijación de precios, y no que éstos sigan, unos puntos por debajo, a los del sector privado. Incluso, y si es necesario por los desniveles salariales, debe adecuarse regional y temporalmente, aunque de esto resulten precios diferenciados en el país y en ciertas épocas del año. El Sistema de Distribuidoras debe fijar los precios y no seguir, simplemente, una política pasiva en la materia.

La mayor eficiencia —administrativa y financiera— de Diconsa y la necesidad de ampliar sus programas para influir eficazmente en el mercado y llegar a toda la población objetivo, requiere la participación creciente y organizada de los consumidores. El abasto se enfrenta muchas veces a problemas de falta de almacenes, locales para tiendas, transporte, personal y, sobre todo, vigilancia. En la medida en que las comunidades atendidas —rurales y urbanas— participan organizadamente, la capacidad de distribución y vigilancia pueden multiplicarse, sin que los costos para la Distribuidora y los precios al consumidor se incrementen necesariamente. Así lo demuestran, sin lugar a dudas, la experiencia de las cooperativas para el consumo, de las “tiendas del pueblo”, de los Comités Comunitarios de Abasto de la Conasupo.

EL PAQUETE BÁSICO DE CONSUMO POPULAR

Este paquete está integrado por 22 grupos o líneas de productos y servicios.¹⁴ De ellos, 17 son alimentos con algún grado de elaboración, a los que deben sumarse los perecederos. Son básicos en la medida en que su consumo combinado y suficiente puede proporcionar los nutrientes de una adecuada alimentación; además, por su precio son, en general, los de más fácil acceso para los grupos de menores ingresos.

Sumada a la importancia que tiene para la población asegurar su consumo, la distribución de estos productos tiene efectos reactivadores desde el punto de vista de la producción. En ella quedan involucradas no sólo la producción agropecuaria, sino la industria agroalimentaria, que tienen un peso considerable en la economía nacional.

El sector agroalimentario participa con 18% del valor del pro-

14. Aceite, arroz, azúcar, café, carnes y embutidos, frijol, frutas y legumbres envasadas, galletas populares, harina de maíz y de trigo, huevo, leche, pan, pastas alimenticias, pescado, tortilla, sal, productos perecederos, vestido y calzado, enseres domésticos, medicamentos, electricidad y gas L.P.

ducto generado en el país y da empleo a 47% de la población económicamente activa.¹⁵ El aporte del sector al producto se incrementa si, en lugar de considerar únicamente la producción, transformación y distribución de alimentos, se incluye la participación de las ramas que, sin estar dedicadas directamente a la producción alimentaria, son indispensables para obtener el producto final, tanto por los insumos que aportan, como por el equipo que proporcionan.

En este sentido, el crecimiento sostenido de la producción de básicos, en su fase primaria, es prácticamente una condición *sine-qua-non* de un proceso sano de distribución de alimentos.

■ Primero, porque la producción supone empleo y, en consecuencia, ingresos para los campesinos productores de alimentos básicos, muchos de los cuales pertenecen a la población rural que se enfrenta a serios problemas de consumo y nutrición. En esta perspectiva, la comercialización adecuada de la producción campesina —y su apoyo consecuente— es una fase clave del proceso productivo.

■ Segundo, porque los faltantes de producción con respecto a la demanda significan, ya una restricción al consumo, ya un incremento en las importaciones; en las condiciones actuales — y sobre todo por la importancia estratégica de los alimentos—, distraer divisas para su compra cuando el potencial productivo no está del todo explotado y orientado a la producción de lo que es esencial en el consumo, contribuye a propiciar un desequilibrio en la estructura productiva.¹⁶

■ Tercero, porque la producción primaria procura tanto bienes de consumo final, como insumos para la industria alimentaria. En ésta se puede distinguir entre la básica y la no básica, mismas que compiten por el uso de los insumos. Analizar la participación relativa de ambos grupos resulta de enorme interés para apreciar mejor la influencia de la demanda del Sistema de Distribuidoras Conasupo en la actividad productiva, y sus repercusiones en cadena.

De la evolución de la industria alimentaria a partir de los años 60 cabe concluir que hay una tendencia a que predomine la producción de alimentos de tipo suntuario. Se trata de productos consumidos preferentemente por los estratos de ingresos más altos que, aunque a veces tienen un amplio mercado en los estratos de medios o bajos ingresos, no son imprescindibles para una dieta correcta. Al contrario, su gasto significa, para las capas de bajos ingresos, sacrificar el consumo de productos básicos.¹⁷

15. Estimaciones del Programa sobre Estilos de Desarrollo y Sistemas Alimentarios en América Latina (PREDESAL) sobre la base de la Matriz de Insumo Producto de 1975, de información del Censo Comercial de 1976 y del Plan Nacional de Empleo 1976-1982. En las fuentes de trabajo se incluyen actividades agropecuarias, transformación industrial, distribución, transporte y preparación de alimentos.

16. En el período 1977-1981, el 6% de los ingresos de divisas en cuenta corriente se destinó a la compra de alimentos en el exterior. Si a los alimentos se suman las importaciones de insumos y maquinaria de la cadena agroalimentaria, el gasto de divisas representó, en el mismo período, el 11.4% en promedio de los ingresos en cuenta corriente. Véase Margarita Flores de la Vega, “Inserción del Sistema Alimentario Mexicano en el Sistema Alimentario Mundial”, PREDESAL, versión preliminar, 1983.

17. Rosa Elena Montes de Oca y Gerardo Escudero, “Las empresas transnacionales en la industria alimentaria mexicana”, en *Comercio Exterior*, vol. 31, núm. 9, México, septiembre de 1981.

Un factor determinante en la configuración de la estructura de la industria alimentaria ha sido la implantación y consolidación de las empresas transnacionales en la rama. Las clases de su elección han sido aquellas orientadas hacia el consumo de los estratos de más altos ingresos y hacia los productos que no son básicos para la dieta. En este sentido, se puede afirmar que estas empresas tienden a imponer los hábitos de alimentación de los países industrializados, mediante una oferta de productos diferenciados, con mucho valor agregado y muy rentables.

La demanda de insumos de estas empresas y la integración de sus actividades hacia atrás —y hacia adelante— en la cadena alimentaria, han afectado la estructura y el patrón de cultivos en el campo. Esto significa que, en definitiva, las características y el crecimiento del sector agrícola no han sido fundamentales en la evolución de la rama alimentaria, sino, por el contrario, las características de la industria alimentaria han sido muy importantes para determinar las formas del desarrollo agrícola.¹⁸

Acontecimientos como los ya citados hacen impostergable la necesidad de contar con una política que, partiendo de las necesidades de consumo básico, articule la agroindustria con la producción primaria, a fin de obtener la producción que se destine a la satisfacción del consumo básico indispensable. Plantear aisladamente la distribución de los bienes sin considerar su origen, sería tanto como cercenar una de las palancas en las que se sustenta el consumo: la producción y el ingreso.

PERSPECTIVAS

Vista en su conjunto, la participación estatal en la distribución de alimentos y, en general, en todo lo que tiene que ver con la seguridad alimentaria, se justifica no sólo por el papel estratégico de los alimentos, sino porque es la mejor forma de defender el poder de compra de los grupos más débiles de la sociedad y de asegurar la satisfacción de uno de los derechos fundamentales del hombre: la alimentación. Ahí reside la trascendencia del actuar del Sistema de Distribuidoras Conasupo.

Dicho Sistema articula la producción y el consumo de alimentos y constituye un instrumento clave de la rectoría económica del Estado. Sin embargo, es preciso anotar que algunos de los factores que determinan el acceso a una alimentación adecuada y suficiente rebasan su campo de acción. De ahí la necesidad de una política coordinada de producción, distribución, empleo, salarios, finanzas públicas, etcétera.

El Sistema de Distribuidoras se encuentra hoy en una nueva etapa de consolidación y de avance cualitativo para darle una influencia social y un peso integral más amplios. Esto supone, ante todo, identificar el perfil de necesidades, la localización espacial más precisa, el monto y la fuente de los ingresos, así como la producción que controla y el grado de organización de la población objetivo productora-consumidora.

Sin expandir en lo fundamental la infraestructura con que cuenta la operación del Sistema Diconsa en su conjunto y por tienda, deben elevarse considerablemente las ventas para fortalecer la presencia del Sistema en el mercado, como regulador y fijador

de precios, sobre todo de los productos del Paquete Básico de Consumo Popular, y para proteger los ingresos de la población objetivo.

El incremento de las ventas, junto con el abatimiento de costos y la elevación del nivel de eficiencia de sus operaciones, permitirá a la empresa alcanzar mayor salud financiera y establecer precios ligados al poder adquisitivo de la población a la que se desea beneficiar. La política de precios consecuente y la revisión dinámica de los márgenes de comercialización por producto, le permitirá al Sistema ser relativamente fijador y seguidor de los mismos.

Para responder a la demanda de productos básicos de la población objetivo, Diconsa tiene que asegurar el surtimiento de sus abastecedoras, incrementando la cartera de proveedores de cada región, incluyendo de modo preferente los locales, que en muchos casos son empresas medianas y pequeñas.

Paralelamente, debe elevar la incidencia del Sistema Diconsa en la comercialización y distribución de granos y perecederos provenientes de cofiliales y de organizaciones de productores.

Para cumplir con los objetivos que se propone, el Sistema Conasupo cree indispensable transformar las tiendas, célula básica de la empresa, en Centros Integrales de Distribución Conasupo, los cuales, sin costo adicional en sus operaciones, podrán poner a disposición de la población la asistencia de múltiples instituciones gubernamentales ligadas con la producción de básicos y con los mínimos de bienestar que carecen de la infraestructura y de la presencia social que tiene Diconsa.

De la población que más requiere la acción de Diconsa, 60% es rural y 40% marginal urbana. La migración creciente hacia las ciudades ha engrosado el sector informal, por lo que además de los programas específicos para atender a la población rural prioritaria, se ha propuesto un programa de abasto a zonas urbanas marginadas que, con base en la participación organizada de sus habitantes, permitirá beneficiar a casi cuatro millones de personas en diferentes ciudades del país. En el campo, por otra parte, las organizaciones existentes en torno a 271 almacenes (237 uniones ejidos, 4 640 ejidos y 113 comunidades)¹⁹ posibilitan una mayor injerencia campesina —y autogestión— en los programas de comercialización y distribución de productos agrícolas y de los bienes de consumo que les son indispensables.

Al complementar la distribución de productos del Paquete Básico de Consumo Popular con otros programas y acciones interinstitucionales vinculados con la producción y consumo de básicos, y con la capacitación y organización de los productores-consumidores, se dará un paso que amplía la capacidad para elevar los mínimos de bienestar de las grandes mayorías.

Sin duda, la mayor atención de todas estas políticas y estrategias deberá centrarse en las zonas rurales y los grupos urbanos marginados, contando, necesariamente, con su amplia participación. □

19. Encuesta del Equipo de Investigación del Proyecto "Desarrollo Rural y Organización Campesina", enero de 1983.

18. *Ibid.*