Raúl Salinas de Gortari

DICONSA en la modernización comercial y la regulación del abasto popular

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, A.C.

Raúl Salinas de Gortari

DICONSA en la modernización comercial y la regulación del abasto popular

© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

México 1988

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA
Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

MIEMBROS FUNDADORES

Antonio Carrillo Flores
Gilberto Loyo
Rafael Mancera Ortiz
Ricardo Torres Gaytán
Raúl Salinas Lozano
Enrique Caamaño
Daniel Escalante
Raúl Ortiz Mena
Rafael Urrutia Millán
José Attolini
Alfredo Navarrete
Francisco Apodaca
Mario Cordera Pastor
Gabino Fraga
Jorge Gaxiola
José Iturriaga
Antonio Martínez Báez
Lorenzo Mayoral Pardo
Alfonso Noriega, hijo
Manuel Palavicini
Jesús Rodríguez y Rodríguez
Andrés Serra Rojas
Catalina Sierra Casasús
Gustavo R. Velasco
Alvaro Rodríguez Reyes

CONSEJO DIRECTIVO

Ignacio Pichardo Pagaza
Presidente

Alejandro Carrillo Castro
Pedro Zorrilla Martínez
Vicepresidentes

Gloria Brasdefer
Manuel Camacho Solís
José Chanes Nieto
Alfredo del Mazo
Gabino Fraga
Héctor Mayagoytia Domínguez
Francisco Rojas Gutiérrez
José Francisco Ruiz Massieu
Carlos Sirvent
Consejeros

Xavier Ponce de León
Tesorero

Víctor E. Bravo Ahuja Ruiz
Secretario Ejecutivo

CONSEJO DE HONOR

Gabino Fraga Gustavo Martínez Cabañas Andrés Caso
Luis García Cárdenas

Presentación

Abastecer a los grupos marginados de productos básicos y necesarios para su alimentación ha sido una labor constante del gobierno mexicano que ha requerido de sucesivas modificaciones de procedimiento en la medida que el país se ha desarrollado social y económicamente.

En este contexto se observa que el abasto no es una tarea simple de comercialización. Es una actividad compleja que comprende producción, compra, transporte, almacenamiento, industrialización, distribución y venta, elementos todos interrelacionados en tiempo y espacio de manera que la alteración que se produzca en alguno de ellos repercute en los demás.

El Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) interesado en estudiar sistemáticamente esta tarea de abasto popular y en contribuir al mejoramiento de los procesos administrativos que la posibilitan firmó, en el año de 1986, un importante convenio de colaboración con Distribuidora e Impulsora Comercial Conasupo, S.A. (**dicconsa**), para llevar a cabo el **Programa de Desarrollo de Ejecutivos en Comercialización Social** el cual se conforma por las tres vertientes siguientes:

1. **Programa de preservicio.** Tiene como propósito central que **dicconsa** capte profesionistas con estudios de posgrado y con habilidades de gestión para la empresa pública social.

2. **Programa en el servicio.** Pretende desarrollar al profesional de **dicconsa** transmitiéndole la capacidad para inducir a la población en el conocimiento y solución de la problemática del abasto y el consumo.

3. **Programa de mejoramiento del desempeño organizacional.** Busca que los directivos de las empresas del sistema **dicconsa** profundicen en su problemática a través del manejo de un módulo orientado a mejorar el rendimiento en forma programada y que además se impacte en la eficiencia y productividad de sus funciones.

En el marco del convenio mencionado el INAP presenta este libro que integra una serie de ensayos cuyo hilo conductor reside en explicar el papel que cumple **dicconsa** en la distribución y comercialización de productos básicos.

El contenido de esta obra ha sido dividido en cinco grandes apartados que cubren los siguientes temas:

— El Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales que sirven de marco a programas y actividades de **dicconsa.**

— La descentralización y modernización comercial: estrategias fundamentales para mejorar el abasto de alimentos.

— El papel de la sociedad civil en el desarrollo económico y la importancia de su participación en el abasto popular.

— La colaboración entre las empresas públicas, universidades y centros de investigación para la solución del problema alimentario.

— La concepción actual de la empresa pública y su función en el abasto popular.

El autor de esta obra, el Ing. Raúl Salinas de Gortari ha sido director general de la propia **dicconsa** desde 1983; sus reconocidos antecedentes como servidor público y su experiencia al frente de una de las más importantes empresas de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares son una garantía del interés que despertará este libro para los estudiosos y responsables de la administración pública del país.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

INDICE

Presentación 5

I El Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales que sirven de marco a programas y actividades de **diconsa** 7

— **diconsa**, instrumento gubernamental para la modernización comercial 13

II Descentralización y modernización comercial: estrategias fundamentales para mejorar el abasto de alimentos 27

— La estrategia de abasto del sistema de distribuidoras **conasupo** 32

— Descentralización y autosuficiencia alimentaria 52

— La distribución en el desarrollo rural integral y el papel que desempeña el municipio 62

III El papel de la sociedad civil en el desarrollo económico y la importancia de su participación en el abasto popular 71

— Participación de la sociedad civil en el desarrollo rural integral 76

— La alianza revolucionaria de la C.N.C. con el Estado mexicano 87

— Importancia estratégica del sector social rural en la economía nacional 97

— El sector rural ante la crisis económica 105

— El sector social en el abasto popular 113

— La importancia de los precios de garantía en el impulso al sector rural 128

— Fortalecimiento y cambio estructural del sistema de comercialización social 137

IV La colaboración entre la empresa pública y universidades y centros de investigación para la solución del problema alimentario 143

— Los alimentos: estructura del abasto 148

— Programa del sistema de distribuidoras **conasupo** para la pequeña y mediana industria 158

V La concepción actual de la empresa pública y función de ésta en el abasto popular. 169

— Evaluación y comportamiento de la empresa pública en el abasto popular 173

— **conasupo** en la regulación y el abastecimiento en el medio rural y marginal urbano 182

VI La capacitación en la empresa pública 193

VII Las relaciones laborales en la empresa pública 215

I. El Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales que sirven de marco a programas y actividades de diconsa

I. El Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales que sirven de marco a programas y actividades de **diconsa**

Introducción

Al tomar posesión el licenciado Miguel de la Madrid, estableció de una manera muy clara dos etapas de desarrollo de su administración: una que definía el Programa Inmediato de Reordenación Económica, para reordenar la situación del país, mediante tres aspectos básicos: una salud financiera adecuada; un crecimiento económico positivo; y una adecuada distribución de la riqueza. Estos aspectos fueron plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo y fundamentaban, de hecho, la segunda etapa que es el cambio estructural del país.

diconsa ha sido fiel a este planteamiento. Hizo originalmente un programa de reordenación administrativa y ha hecho planteamientos de cambios estructurales a la luz de las orientaciones señaladas en el Plan Nacional de Desarrollo.

En lo que respecta al cambio estructural, el Plan Nacional de Desarrollo, plantea la necesidad de iniciar cambios de fondo en la estructura económica y en la participación social en el proceso del desarrollo, para reorganizar el proceso productivo y distributivo, y superar insuficiencias y desequilibrios fundamentales.

Entre las orientaciones generales que señala para el cambio estructural se encuentra el dar prioridad a los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento, mismo que se explica por sí solo.

Un aspecto fundamental es que el crecimiento y el desarrollo del país están dirigidos por una sólida rectoría del Estado con una importante participación de la iniciativa privada y del sector social, cuya participación de éste último quedó definida por primera vez en la Constitución.

Dentro de esta concepción de rectoría del Estado, y participación de la iniciativa privada y del sector social, queda definido el papel fundamental que se designa a la empresa pública. Este papel, definido así, tiene que ver con **conasupo** y con **diconsa**.

Otra de las áreas estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo es modernizar la planta productiva y comercial. En términos generales, lo que se busca es un reforzamiento de la independencia, vía un mayor apoyo a la pequeña y mediana industria, y en cuanto a la modernización comercial, la eliminación del intermediarismo y la conversión de un mecanismo aislado entre costos y precios, con los subsidios como un instrumento de regulación, a un instrumento de costos integrado a la producción; es decir, apoyo al productor, y subsidios para los sectores que más lo requieren y precios reales al consumidor.

De hecho lo que se está planteando en esta estrategia es una nueva relación entre agro y ciudad; entre campo, industria y agricultura.

También como una estrategia fundamental queda plasmada la prioridad de descentralizar la vida nacional.

Estas son, de manera sucinta, las grandes líneas que se han retomado del Plan Nacional de Desarrollo y que enmarcan el quehacer de **diconsa**. Pero adicionalmente hay 4 programas sectoriales, específicos que tocan al sistema. El Programa Nacional Alimentario (PRONAL), obliga a ver el programa de los alimentos como una cadena de eslabones de distintos procesos que son el de producción, transportación, almacenaje, distribución, consumo y nutrición. Además permite ver que es fundamental el apoyo y la participación en la cadena alimentaria, ya que representa el 25 por ciento del producto interno bruto y de hecho crea el 47 por ciento de los empleos.

Se ha establecido también el Programa Nacional de Fomento y Comercio Exterior (PRONAFICE), que define una serie de estrategias que nos tocan, fundamentalmente por el apoyo a la pequeña y mediana industria, porque es la que genera el 75 por ciento de los empleos; es decir, es la parte del aparato industrial que soporta la mayor cantidad de empleos y, por lo tanto, es la que puede tener incrementos de productividad mucho más altos con menores inversiones.

Está también el Sistema Nacional para el Abasto, que define dos áreas fundamentales en cuanto al esfuerzo de modernización comercial en un programa permanente de eliminación del intermediarismo, modernizando la infraestructura de acopio, almacenaje y transformación; incluso crea un Instituto de Información, con objeto de hacer un bien social de la información sobre la producción y el consumo.

La segunda área del Sistema Nacional para el Abasto es el abasto popular, donde se plantea que deben eliminarse los subsidios generalizados para pasar a una estrategia de subsidios selectivos, por producto y por estrato de población específico.

Finalmente, el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (PRONADRI) hace un aporte fundamental en la estrategia de desarrollo del país: la concepción del desarrollo rural integral como una sociedad compleja y completa y no nada más como productora de básicos, impacta fundamentalmente en la estrategia de **diconsa**, porque hace ver a los hombres del campo no sólo como productores del sector primario sino como integrantes de una sociedad completa, de una sociedad que además se articula con otra, que es la urbana.

Este es en síntesis el aspecto rector al que está sujeto **conasupo** y por ello el Sistema **diconsa**, una de las filiales de **conasupo** cuya función es la de llevar productos básicos a las clases más necesitadas.

Pero ese llevar productos básicos a las clases más necesitadas no es neutral. Nada en la sociedad es política y socialmente neutral.

El cómo hacerlo, quién llevarlo y a quién comprarle es una decisión de carácter político y estratégico. Por eso cada una de nuestras decisiones está enmarcada en la estrategia de la administración del presidente Miguel de la Madrid.

A la luz de esta estrategia, el Sistema de Distribuidoras CONASUPO se planteó, desde abril de 1983, dos programas fundamentales: el Programa Rector de Regulación y Distribución, y el Programa Rector de Reordenación Administrativa y Capacitación, mismos que orientarían y ordenarían nuestras actividades.

diconsa, Instrumento Gubernamental para la Modernización Comercial*

Me voy a permitir, como introducción, antes de hablar de cifras concretas, de acciones precisas, de programas específicos, dar un marco general de estrategia de la administración actual, que de hecho define los lineamientos tanto de orientación política como administrativa del sistema de distribuidoras **conasupo**.

Recordarán ustedes que al tomar posesión el licenciado Miguel de la Madrid, estableció de hecho, de una manera muy clara, dos etapas de desarrollo de su administración:

Una que definía el Programa Inmediato de Reordenación Económica. Había que hacer un esfuerzo fundamental para reordenar la situación del país, en el entendido de que para que el país camine hay tres aspectos básicos que no se pueden hacer de lado: uno, una salud financiera adecuada; dos, un crecimiento económico positivo; tres, una adecuada distribución de la riqueza.

El Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), se avoca fundamentalmente a la primera de estas cuestiones; es decir, a establecer una base de sana situación financiera.

Los otros dos aspectos, el de crecimiento económico y distribución de la riqueza, fueron plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo, y fundamentaban, de hecho, el cambio estructural.

diconsa ha sido fiel a este planteamiento. Hizo originalmente un programa de reordenación administrativa y ha hecho algunos planteamientos de cambios estructurales a la luz de los planteamientos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

---

* *Intervención en la reunión de periodistas con el director general de* **conasupo** *licenciado José Ernesto Costemalle, y los gerentes generales de las filiales. Marzo de 1985. Jurica, Querétaro.*

Para entender, pues, a **diconsa**, voy a reseñar, muy brevemente, las estrategias fundamentales del Plan Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales que de él se han derivado, para enfocar de una manera más precisa por qué hacemos lo que hacemos en **diconsa**, hacia dónde vamos y qué queremos hacer.

El Plan Nacional de Desarrollo, plantea, a mi juicio, cinco estrategias fundamentales.

Crecer en beneficio social del desarrollo económico, se explica por sí solo.

Un aspecto que me parece fundamental —solamente que, como para mí lo social es lo principal, quise mencionar el sentido social primero— es el que establece el Plan Nacional de Desarrollo, dentro del marco dê cambio estructural, relativo a que el crecimiento y el desarrollo del país están dirigidos por una sólida rectoría del Estado, con una importante participación de la iniciativa privada y del sector social; se define constitucionalmente por primera vez la participación del sector social.

Dentro de esta concepción de rectoría del Estado, participación de la iniciativa privada y del sector social, queda definido el papel fundamental que se designa a la empresa pública. Este papel, definido así, tiene que ver con **conasupo**

El papel que se define a la empresa pública, de hecho queda enmarcado en dos grandes vertientes:

Una , papel estratégico en áreas reservadas para el ejercicio estricto y único del Estado (Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles, Aeropuertos, etc.), y empresas públicas que deben funcionar como un instrumento de regulación y de concertación entre los otros dos agentes que quedan definidos; es decir, la iniciativa privada y el sector social. Así queda enmarcado en el cambio estructural y en los cambios constitucionales, el papel definido para la empresa pública. Esto marca, orienta, define, el quehacer de **diconsa**.

Otra de las áreas estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo es modernizar la planta productiva y comercial. En términos generales, lo que se busca es un reforzamiento de la independencia, vía

un mayor apoyo a la pequeña y mediana industria, y en cuanto a la modernización comercial, la eliminación del intermediarismo y la conversión de un mecanismo aislado entre costos y precios, con los subsidios como un instrumento de regulación, a un instrumento de costos integrado a la producción; es decir, apoyo al productor, subsidios para los sectores que más lo requieren y precios reales al consumidor.

De hecho lo que se está planteando en esta estrategia es una nueva relación entre agro y ciudad; entre campo, industria y agricultura.

Finalmente también como una estrategia fundamental del Plan Nacional de Desarrollo, queda plasmada la prioridad de descentralizar la vida nacional, por un sinnúmero de razones (quienes son originarios del interior, entenderán en carne propia por qué hay que descentralizar la vida nacional).

Estas son, de manera sucinta, las grandes líneas que nosotros hemos retomado del Plan Nacional de Desarrollo y que enmarcan el quehacer de **diconsa**. Pero adicionalmente hay 4 programas sectoriales, específicos que tocan al sistema. El Programa Nacional Alimentario (PRONAL), que de hecho nos obliga a ver el programa de los alimentos como una cadena de eslabones de distintos procesos que son el de producción, transportación, almacenaje, distribución, consumo y nutrición. Es decir, el problema alimentario tiene que verse a la luz de esta cadena. Además el PRONAL nos permite ver que es fundamental el apoyo y la participación en la cadena alimentaria, ya que representa el 25 por ciento del producto interno bruto y de hecho crea el 47 por ciento de los empleos.

Entonces, la visión que aporta el PRONAL es fundamental para nosotros. No podemos hablar de alimentos sin hablar de transformación, almacenamiento, consumo, nutrición, etcétera. Por primera vez, incluso, el concepto de nutrición se integra a un programa nacional.

Se ha establecido también el Programa Nacional de Fomento y Comercio Exterior (PRONAFICE), que define una serie de estrategias que a nosotros nos tocan, fundamentalmente por el apoyo a la pequeña y mediana industria. ¿Por qué?, porque la pequeña y mediana industria es la que genera el 75 por ciento de los empleos;

es decir, es la parte del aparato industrial que soporta la mayor cantidad de empleos y, por lo tanto, es la que puede tener incrementos de productividad mucho más altos con menos inversiones.

Está también el Sistema Nacional para el Abasto, que define dos áreas fundamentales en cuanto al esfuerzo de modernización comercial en un programa permanente de eliminación del intermediarismo, modernizando la infraestructura de acopio, almacenaje y transformación; incluso crea un Instituto de Información, con objeto de hacer un bien social de la información sobre la producción y el consumo.

La segunda área del Sistema Nacional para el Abasto es el abasto popular, donde se plantea que deben eliminarse los subsidios generalizados para pasar a una estrategia de subsidios selectivos, por producto y por estrato de población específico.

Por lo tanto, este planteamiento del Sistema Nacional para el Abasto es también fundamental para **diconsa**.

Finalmente está por publicarse el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (PRONADRI), que hace un aporte, a mi juicio, fundamental en la estrategia de desarrollo del país, ya que se aparta de un concepto de sectores económicos, en el análisis de la sociedad, para tomar un concepto integral de la sociedad, ¿qué se quiere decir con esto? Que anteriormente se analizaban aisladamente los tres sectores de la sociedad —el sector primario o agrícola; el sector secundario o industrial; el sector terciario o de comercio— y se pensaba que la agricultura en el campo, como tal y los que ahí vivían, estaban insertos sólo en el sector primario.

El PRONADRI plantea que esto no corresponde a la realidad, ya que los habitantes del campo se dedican a las tres fases de la actividad y por lo tanto hay que considerarlos como una sociedad integral, reforzarlos y revitalizarlos y con ello revitalizar una capacidad fundamental de desarrollo del país.

Entonces, la concepción de entender el desarrollo rural integral como una sociedad compleja y completa y no nada más como productora de básicos, impacta fundamentalmente en la estrategia de **diconsa**, porque nos hace ver a los hombres del campo no sólo

como productores del sector primario sino como integrantes de una sociedad completa, de una sociedad que además se articula con otra, que es la urbana.

Este es en síntesis el aspecto rector al que está sujeto **conasupo** y por ello el sistema de distribuidoras.

¿Qué es el sistema de distribuidoras y cómo realiza su trabajo? El sistema de distribuidoras es una de las filiales de **conasupo**, un organismo público descentralizado que es propietario de las acciones de seis empresas desconcentradas : diconsa del Noreste, que está en Hermosillo; diconsa del Norte, que está en Monterrey; diconsa del Centro que está en Guadalajara; diconsa Metropolitana, en la ciudad de México; diconsa Sur, en Puebla, y diconsa Sureste en Villa Hermosa, Tabasco.

Es un sistema de filiales comerciales que dependen de **conasupo** y que, en términos generales, podría definirse de una manera simplista como el encargado de llevar productos básicos a las clases más necesitadas.

Pero ese llevar productos básicos a las clases más necesitadas no es neutral. Nada en la sociedad es política y socialmente neutral. El cómo hacerlo y a quién llevarlo y a quién comprarle es una decisión de carácter político y estratégico. Por eso cada una de nuestras decisiones está enmarcada en la estrategia de la administración del presidente Miguel de la Madrid.

A la luz de esta estrategia, el sistema de distribuidoras **conasupo** se planteó, desde abril de 1983, dos programas fundamentales: el Programa Rector de Regulación y Distribución, y el Programa Rector de Reordenación Administrativa y Capacitación. Ambos programas llevaban una primera etapa de reordenación financiera, ya que el Sistema tenía una fuerte situación negativa, para pasar a una situación más manejable y, por supuesto sana.

Regulación y Distribución

El Programa Rector de Regulación y Distribución tiene 3 subprogramas fundamentales: el programa de distribución rural, el urbano y el programa de compras. (El sistema **diconsa**, por su

tamaño, tiene una capacidad de compras que incide en la planta productiva y en la organización de los productores).

El Programa Rural ha sido fundamental en nuestra administración. Hemos tratado de darle un gran impulso, sobre todo a la luz de tres de los grandes lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo: descentralizar la vida nacional, modernizar la planta productiva, crecer en lo social y entender que el medio rural es una sociedad integrada.

Nosotros crecemos en el Programa Rural con la participación de la comunidad. Estamos convencidos que para poder dar un servicio a la sociedad, ésta tiene que estar organizada. Creemos mucho más en la sociedad organizada que en la burocracia anquilosada o consolidada. Por ello, en el Programa Rural, más que tener administradores tenemos promotores. Nuestros promotores se presentan en una comunidad, en un ejido y promueven en primera instancia una asamblea general de donde debe surgir un comité rural de abasto que propone al encargado de la tienda, y proporciona local y mobiliario. De tal suerte que el sistema **diconsa** de hecho lo que da es la capacidad de distribución, la capacitación técnica para el comité rural de abasto y para el encargado de la tienda, y el abasto permanente.

En el Programa Urbano tenemos dos grandes líneas estratégicas de distribución: al sector popular y al sector obrero. Por ello hemos crecido fundamentalmente en las tiendas sindicales y en las tiendas de participación comunitaria en las zonas marginadas.

En las tiendas populares, centros populares de abasto y **conasupo** de las periferias de las ciudades, seguimos el mismo planteamiento que en el Programa Rural, es decir es la comunidad organizada la que da respuesta, junto con **conasupo**, al problema de abasto de un barrio, de una colonia o de una zona. También la comunidad nombra al comité de abasto para la vigilancia de los precios y del surtimiento, nombra al encargado de la tienda y nos proporciona el local. Nosotros damos el abasto, la capacitación, la distribución; la garantía, en fin.

El Programa de Tiendas Sindicales es, de hecho un programa que reconoce al sector obrero como base fundamental del sector social.

Además de que tiene una enorme capacidad de organización, tiene capacidad económica. En los sindicatos locales hay capacidad económica y es a través de este sistema que estamos buscando dar atención a los obreros.

Finalmente, nuestro Programa de Compras está orientado fundamentalmente a la promoción de la pequeña y mediana industria. Es decir, para nosotros no es neutral, no es indiferente a quién se le compra, sino que tenemos una estrategia específica para utilizar nuestra capacidad de compra. Por lo tanto, es prioritaria la compra a la pequeña y mediana industria local de los estados, fundamentalmente, porque hay que descentralizar la vida nacional.

Y tenemos también un programa específico para intensificar, reforzar y ampliar nuestra capacidad de compra directa a productores del campo.

¿Por qué no se hacen más compras directas a los productores del campo? Porque los productores están organizados para producir pero no para comercializar. Entonces, de hecho el intermediarismo existe porque cumple una función. Lo que pasa es que esa función está hipertrofiada y acapara una serie de beneficios y recursos exagerados que la distorsionan. Entonces lo que estamos haciendo es capacitar a los productores para que puedan comercializar, y capacitarnos nosotros también para comprarle directamente a los productores.

Reordenación Administrativa y Capacitación

El segundo programa fundamental es el de la Reordenación Administrativa y Capacitación que de hecho tiene 3 aspectos: capacitar permanentemente tanto a nuestros trabajadores y empleados como a la sociedad civil organizada con la que tenemos contacto; capacitar a los grupos campesinos de consumidores y a los grupos campesinos de productores; capacitar a las tiendas sindicales; capacitar a los grupos populares; capacitar, capacitar... es fundamental.

Tiene, además, dos programas de desconcentración y descentralización; desconcentración de funciones al interior del aparato, del centro hacia los estados (que es desconcentración administrativa) y una descentralización de funciones del aparato hacia la sociedad.

Es decir, además de transferir funciones del centro hacia nuestros órganos en los estados, estamos transfiriendo funciones administrativas a la sociedad organizada.

Finalmente, en este año habremos reforzado y definido con mayor claridad, nuestros grandes lineamientos de cambio estructural. Para ello permítaseme retomar un poco qué plantea el Plan Nacional de Desarrollo y los distintos programas a que me he referido en cuanto a cambio estructural en el sector comercio y abasto popular.

El cambio estructural fundamental, está orientado a la modernización del comercio. Es decir, a acercar al productor con el consumidor; reducir el circuito producción-consumo. Este es un esfuerzo fundamental. Ha sido un anhelo de siempre eliminar el intermediarismo, los comerciantes voraces, etcétera. ¿Por qué en esta ocasión, si muchas veces se ha hablado de ella, creemos que hay una voluntad específica para realizarlo?

Primero, porque es insostenible la ineficiencia del intermediarismo, y en una situación de crisis económica, de agudización de las necesidades y de las carencias, en una inflación acelerada, no puede el Estado y la sociedad permitir un sistema de comercialización tan ineficiente y tan socialmente injusto como el que actualmente existe. Por lo tanto se va a avanzar en la modernización y en la creación de circuitos producción-consumo más eficientes.

Ahora, para que esto sea real, y además se apegue a la descentralización de la vida nacional, se están tratando de crear circuitos de producción-consumo a nivel regional. ¿Qué quiere decir esto? Reconocer que la existencia de un "mercado nacional" no es real, y lo que hay es ineficiente. Voy a dar un ejemplo: en la Ciudad de México se consume el 23 por ciento del huevo que se produce en el país; sin embargo, ahí se comercializa el 57 por ciento. ¿Qué quiere decir esto? Que hay un tránsito de huevo para todos lados. El producto viene a la Ciudad de México y regresa hacia los centros de producción.

Entonces, en lugar de fomentar esta centralización del circuito producción-consumo a través de un gran intermediario o de grandes intermediarios, se van a tratar de consolidar pequeños circuitos producción-consumo en cada uno de los estados. De hecho lo que

se está reconociendo es que éste no es un país homogéneo, sino que es la suma de una serie de países con características regionales particulares, y que lo que podemos hacer para hacer más eficiente el conjunto es reconocer las capacidades de cada una de estas localidades y regiones. Por lo tanto habrá un esfuerzo fundamental para descentralizar las compras, para comprar directamente a los productores y organizar a los consumidores.

Muchas veces el sistema de comercialización reconoce a un agente consumidor nada más en la función de consumidor. El concepto del circuito producción-consumo obliga a reconocerlo en sus dos funciones: la de productor y la de consumidor, y tratar de acercarlo.

El otro esfuerzo de cambio estructural es pasar de un sistema de control generalizado de precios por parte del Estado a un sistema de regulación en beneficio de las clases más necesitadas. ¿Qué significa esto? Que para **conasupo** y **diconsa** era antes reservada, de manera muy clara, la estrategia de ser abastecedor general de todos los insumos o de todos los productos que se requerían para producir bienes de consumo, básicos o generalizados. Y que por lo tanto para que no subieran los precios del aceite, de la manteca, de la harina de trigo, de la de maíz, del huevo, de la carne (porque los avicultores y ganaderos reciben sorgo y productos balanceados) había que subsidiar todos esos productos para toda la gente.

Y ¿cuál es la crítica a este sistema de subsidios? Primero: que es injusto, porque no hay por qué subsidiar —a través de subsidiar la carne, el aceite, el cebo, la manteca— igual a quien gana 10 ó 20 veces el salario mínimo, que a quien no percibe ni siquiera el salario mínimo; este criterio de subsidios generalizado es socialmente injusto.

Segundo, el gobierno continúa más que nunca comprometido a llevar los subsidios a quien más los necesita; por lo tanto se está construyendo un instrumento de transferencia de subsidios selectivos por producto y por población. Tenemos el ejemplo del Programa Maíz-Tortilla que lleva a cabo MICONSA. ¿En qué consiste este cambio de subsidiar el maíz a subsidiar la tortilla? Bueno, ustedes compran la tortilla a 32 pesos kilo, cuando en realidad el precio de garantía del maíz, por kilo, es de 34 pesos; si a eso se le suma transporte, almacenamiento, transformación y comercializa-

ción, en realidad el kilo de tortilla cuesta hoy 45 pesos. Entonces el Estado les está subsidiando las tortillas a ustedes y a los que comen tacos en este hotel y a los que pueden pagarse diversiones caras varias veces a la semana. De este sistema generalizado de subsidio, se está tratando de pasar a uno selectivo. Estamos abriendo tiendas en zonas donde habita la gente de menores recursos, los grupos populares y los grupos obreros, y a ellos les estamos vendiendo el kilo de tortilla a 21 pesos; es decir, cada kilo de tortilla que compran los obreros o los grupos populares, ya en este momento, lleva un subsidio selectivo.

Pregunta: Del inicio del programa maíz-tortilla a la fecha, ¿cuánto ha destinado **conasupo**, cuánto destinará para 1985 en este programa, y para cuándo desaparecerá?

Respuesta: Estamos en un proceso de transición. Estamos creando los mecanismos, estamos consolidando la capacitación, estamos aprendiendo cómo se opera este sistema.

En 1984, se desplazaron 100 mil toneladas de tortilla subsidiada por las tiendas **conasupo**; para 1985, pensamos que andaremos alrededor de las 300 mil toneladas. ¿Cuándo se pasará totalmente de un sistema al otro? Yo creo que es un proceso que nos llevará un par de años.

Pregunta: ¿Cuánto es el subsidio en dinero, para 5 mil toneladas?

Respuesta: Este año tenemos un subsidio autorizado de 7 mil millones de pesos para las 300 mil toneladas.

Pregunta: ¿Qué otros productos, además de maíz y tortilla se tienen contemplados a mediano y largo plazo para el subsidio selectivo? y ¿qué mecanismos se implementan para controlar que este tipo de productos no vayan a ser vendidos a gente que tiene mayor capacidad de compra?

Respuesta: Primero. ¿Qué tipo de productos se estarán contemplando a mediano plazo? Yo creo que son los de la canasta básica. Después del maíz-tortilla se seguirá, me imagino, con el pan, probablemente con el frijol, probablemente el aceite.

¿Qué mecanismos de control? Le decía yo que nos tenemos que organizar y crecer fundamentalmente con tiendas sindicales o con tiendas populares. Claro, no podemos dejar de reconocer que en este tipo de centros comerciales entra incluso gente de clase media o media alta, como la quieran llamar. Ahí definitivamente habrá algunas gentes que se beneficien de la situación, aunque estoy seguro que será la menor parte.

De todas maneras el monto del subsidio que ahora se da de manera generalizada para toda la clase media vía la tortilla, el frijol, el azúcar, etcétera, no será ni remotamente semejante al que se transfiera por esta pequeña llegada de gente a nuestras tiendas.

Pregunta: Se sabe que el comercio es uno de los negocios más lucrativos. También sabemos, de acuerdo con algunos datos que funcionarios de la empresa han ofrecido, que en ciertos casos **conasupo** comercializa con un 15 por ciento más barato que otros sistemas.
De acuerdo con esto, a partir del hecho de que el comercio es muy productivo y es la actividad donde mayores ganancias se obtienen, ¿**conasupo** a través de una mayor eficiencia, estaría en condiciones de ampliar el beneficio a los consumidores? Es decir, en lugar de 15 por ciento dar 30 por ciento puesto que se dice que el comercio tiene ganancias del 50 o del 100 por ciento en algunos casos.

Respuesta: Sí, es cierto que el comercio es muy lucrativo. Fundamentalmente el comercio especulativo. Lo que pasa es que nosotros no comerciamos lo mismo que los comerciantes privados. Nosotros tenemos fundamentalmente una atención prioritaria a los productos básicos; el noventa y tantos por ciento de lo que nosotros distribuimos son productos básicos y éstos la mayor parte tienen precio oficial.

En los productos con precio controlado no se ganan los márgenes a los que usted se refiere. Esos márgenes

se ganan en otro tipo de productos, en mercancías generales, en perecederos, es decir aquellos que no están sujetos a control, si no, no estarían los comerciantes permanentemente presionando para que les liberaran los precios controlados.

Ahora, nosotros creemos que la eficiencia de un aparato de éstos, como **diconsa**, que tiene —voy a hablar en números gruesos— 20 mil empleados y 14 mil tiendas, y que atiende a varios millones de ciudadanos, no puede ser una eficiencia basada en un aparato burocrático. Nosotros consideramos que la eficiencia es de carácter social, es decir, radicará en la capacidad que tengamos de organizar a los productores y a los consumidores.

Cuando decimos que damos un ahorro del 15 o del 30 por ciento en el medio rural, lo decimos en términos generales. Quiero comentar que se vea más o menos cómo funciona **diconsa**, que damos el aceite al mismo precio en el centro comercial de San Andrés, que está en Guadalajara, en el centro comercial de Villa Olímpica, que está en el D.F. y en la última tienda del último municipio del último cerro del país, ¿Qué estamos haciendo? Ser más eficientes gracias a nuestra capacidad de compra y a nuestra capacidad de distribución, y transferir la capacidad de los consumidores de las ciudades al campo.

Entonces, sí estamos obligados a tener eficiencia administrativa y hemos luchado fuertemente por conseguirla. Pero la eficiencia fundamental estará en que podamos capacitar a mayor gente para consumir, vigilar los precios, vigilar su abasto y ayudarnos a comercializar. ¿Por qué? Porque es mucho más importante la organización. Un ejemplo: el año pasado el kilo de uva de mesa estaba en el mercado a 150 pesos kilo. Asistimos a una serie de ejidos productores de La

Laguna, ¿saben ustedes a cómo les compraban los comerciantes? A 7 pesos kilo, y ustedes lo compraban a 150. Si nosotros compramos esa uva y la transportamos eficientemente sí vamos a ayudar; pero si nosotros con nuestra capacidad de organización, de mercadotecnia, etcétera, ayudamos a que los productores de uva, en este caso de La Laguna o de Sonora, se organicen, aprendan a comercializar y tengan acceso a los mercados, estoy seguro que el ahorro para el consumidor será mucho más grande y la capitalización para el productor será mucho mayor. Es esta incapacidad del productor de comercializar lo que da esas ganancias exorbitantes y lo que produce una ineficiencia en el sistema.

Entonces, sí es cierto que nuestra eficiencia administrativa es importante, pero lo más importante es la eficiencia social; es decir, la capacidad que tengan los productores de comercializar y la capacidad que tengan los consumidores de organizarse. Esto es lo que nos parece más importante, desde el punto de vista de la modernización y de la eficiencia del sistema comercial, sin que ello quiera decir que nuestro aparato administrativo no deba ser eficiente... tiene que ser eficiente, porque para nosotros, programa social no quiere decir ineficiencia. No tiene por qué justificarse la ineficiencia de un aparato por estar dando un programa social, de ninguna manera.

Pregunta: ¿Qué número de grupos promotores tiene **diconsa** para promover la creación de tiendas? ¿**diconsa** podría intervenir en el problema de la masa? Las amas de casa se quejan de las tortillas, que a las 2 ó 3 horas de haberlas comprado se vuelven incomibles.

Respuesta: Tenemos organizado el programa rural de 12,500 tiendas en torno a 300 almacenes —unos están en proceso y se abrirán en estos días—; tenemos un grupo promotor por almacén que a su vez controla otros, o sea 300 grupos integrados, por un número mayor de promotores en el medio rural.

¿Qué puede hacer **diconsa** para mejorar la calidad de la masa? Bueno, poco o nada, porque la calidad de la masa depende de dos aspectos fundamentales: los insumos y el proceso de transformación. Mientras no seamos autosuficientes en maíz y tengamos todo el maíz blanco que se consume, tendremos que importar maíz del extranjero —el maíz amarillo que es el que pinta las tortillas y las endurece—.

El sistema de transformación de maíz a masa y de masa a tortilla tiene dos grandes soluciones: o seguir con la industria molinera, es decir, seguirnos apoyando en 21 mil y tantas tortillerías que existen actualmente y que producen una baja calidad de masa —porque el proceso de nixtamalización es muy rudimentario y es poco cuidadoso el control de calidad—, o pasar a un esfuerzo de harinización que es en el cual se ha empeñado **conasupo**. Consideramos que si el día de mañana fuéramos autosuficientes y produjéramos todo el maíz blanco, y la mayor cantidad de tortillas se produjera vía harina de maíz, aumentaría enormemente la calidad; pero son dos problemas estructurales muy difíciles de resolver.

II. Descentralización y modernización comercial: estrategias fundamentales para mejorar el abasto de alimentos

II. Descentralización y modernización comercial: estrategias fundamentales para mejorar el abasto de alimentos

Introducción

En la coyuntura actual caracterizada, entre otros rasgos, por el crecimiento heterogéneo de los distintos sectores económicos, y por la aguda concentración del ingreso, los grupos de menores ingresos han visto descender su poder adquisitivo así como sus niveles de consumo y nutrición.

El crecimiento sostenido de la economía con distribución del ingreso es un desafío que la política económica tiene que abordar en sus diversos aspectos con el fin de reordenar la estructura productiva 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 y por la producción que genera, sino también por el empleo e ingreso que proporciona.

En este marco, se evidencia la necesidad de implementar una estrategia de abasto que incida en el reforzamiento de ciertas actividades productivas, en la reducción de la independencia externa, en el control del alza de los precios y, sobre todo, en garantizar el consumo básico de los sectores de la población de menores ingresos.

Son estos grupos de población a los que la empresa considera como objetivo, y en función de sus demandas y necesidades ali-

mentarias más apremiantes, es que están orientados y definidos los programas y acciones que se realizan a través de una infraestructura que abarca a la casi totalidad de los municipios del país.

Debido a que los consumidores del campo presentan, por lo general, el doble carácter de productores y consumidores, la participación estatal en el abasto de alimentos concibe, en congruencia, de manera integral tanto a la producción misma como al consumo.

Las compras que efectúa **diconsa** a los productores primarios, constituyen un instrumento idóneo para reactivar e impulsar selectivamente la producción de básicos; la distribución que hace de los mismos permite, con la intermediación mínima necesaria en el proceso de comercialización, abatir costos y disminuir los precios al consumidor.

Pero por el modelo centralizador que siguió el país en otra etapa de su desarrollo, las fases de comercialización y distribución quedaron conceptualmente reducidas al manejo básico de los productos, y se minusvaluó el papel que juegan al lado de la producción y el consumo.

Es por ello que aún en la actualidad la estructura comercial del país presenta características de heterogeneidad, desarticulación, ineficiencia y sobre todo, un número excesivo de intermediarios que descapitalizan al productor y encarecen los precios al consumidor final.

Esto significa que ni el impulso a la producción ni el estímulo al consumo podrían, por sí solos, hacer que la economía en general y la cadena alimentaria repunten.

En este marco es que la estrategia de modernización comercial y distributiva del país, que marca el Plan Nacional de Desarrollo y cuya estrategia coordina la SECOFI, persigue reducir el excesivo intermediarismo para que el reparto del producto social sea más equilibrado, e implantar mecanismos que garanticen la aplicación selectiva y transparente de los subsidios.

Asimismo, dicha estrategia tiene el propósito político de descentralizar esta actividad, para hacer que el poder regulador que ejerce en toda la cadena de producción-consumo se democratice.

De la descentralización de la vida nacional y de la modernización comercial y distributiva del país, depende en gran medida la autosuficiencia alimentaria, regional y local.

La Estrategia de Abasto del Sistema de Distribuidoras Conasupo*

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]

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]

---

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

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.

* *Artículo publicado en la Revista Comercio Exterior, vol. 33, núm. 6, México, junio de 1983 pp. 561-568.*

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 periodo ha sido de 3% en promedio —apenas equiparable 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 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 y 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

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

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 situación 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

---

* Sistema de distribuidoras **conasupo (diconsa)**.

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

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

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

Cuadro 1
Distribución del ingreso en México por deciles
(Porcentajes)

Deciles	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	3.78	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	6.24	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	10.44	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 décil: 1950: 449 997; 1958: 640 538; 1963: 732 954; 1968: 827 765; 1970: 889 175; 1975: 1 020 892.5; 1977: 1 100 000.
Fuente: Hernández Laos y Córdova, op. cit., p. 507.

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 —las 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%

6. SPP, "Encuesta Continua sobre Ocupación. Trimestre 1/79", México, febrero de 1980; X Censo Industrial, 1976, y VII Censo Comercial, 1976.
7. *Ibid*

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 1977[8] proporcionan un panorama que en 1988 sería muy similiar 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 ingreso[9] 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 crecimiento 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

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%, mientras que los ocho siguientes representan 65% del total; es decir la población con dos salarios mínimos —o menos— a que hemos hecho referencia.

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	51.95	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. 505-528.

ingreso, disminuye la proporción del gasto que se dedica a la alimentación; sin embargo, cuando el punto de partida es la subalimentación 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:

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 SPP.

— 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 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 organi-

zaciones 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% 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 del 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%.

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

---

11. **Diconsa**, Gerencia Corporativa de Planeación, El sistema de distribuidoras conasupo, noviembre de 1982.

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 adecúa 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 ingreso 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 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 tambiér 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 nbio, 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 proporción 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 servi-

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.

cios 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, cumpliesen 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.

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** de 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 también 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 lasempresasque abastecen a las diferentes regiones 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% 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 participa-

ción 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, de 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 demuestra, 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 elabora-

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.

ción, 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 producto 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

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.

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]

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.

---

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.

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

---

18. *Ibid.*

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 abastecedores, 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.

Descentralización y Autosuficiencia Alimentaria*

En el final de los años setentas proliferó la idea, casi fantástica, de que muchos aspectos de la vida económica y política de la nación podrían cambiar, quizá para que todo siguiera igual. El petróleo, durante casi cinco años, fue la base más obvia de un optimismo que anticipaba, incluso, mayor justicia, democracia, que traía prosperidad y mayor independencia para el país. Carecía, sin embargo, del realismo necesario para aprovechar esa riqueza dentro de una dimensión de cambios mayores.

Los ochentas se iniciaron con el desmoronamiento de esa esperanza idealista sin que se hubieran superado calamidades del pasado, sino más bien, con el agregado de nuevos problemas; ya no podemos volverles la mirada. Así el presidente Miguel de la Madrid ha mantenido la propuesta básica esencial con que inició su gobierno: México debe enfrentar cambios estructurales a fondo, para hacer realmente posible el avance hacia una sociedad más justa, más rica y más independiente.

Los cambios estructurales de largo aliento, para los cuales este gobierno se ha comprometido a sentar sus bases en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, abarcan los aspectos sociales del crecimiento con el propósito de avanzar hacia una sociedad más igualitaria; la modernización productiva de los aparatos industriales y agropecuario, que implica la modificación de los términos de la relación entre esos dos sectores; otro aspecto fundamental en la vida económica, es la modernización del aparato comercial y distributivo cuyas, distorsiones son causa directa de ineficiencia, descapitalización y empobrecimiento, en particular de la sociedad rural.

El impulso a la descentralización de la vida nacional se articula con los aspectos sociales, económicos y políticos de los cambios estructurales de la nación: descentralizando el poder económico y polí-

---

* *Artículo publicado en el periódico Excélsior, 26, 27 y 28 de mayo de 1986.*

tico en favor del fortalecimiento municipal, se habrá de propiciar el desarrollo económico, sobre todo en la sociedad rural, con efectos distributivos del ingreso social que son ya apreciables en numerosas entidades del país.

El planteamiento integral de los cambios estructurales encuentra su marco de legitimidad en la Constitución Política de la República Mexicana, que le otorga al Estado el papel rector del desarrollo, no con el propósito de ocupar el espacio que le corresponde a la iniciativa privada y al sector social de la economía, sino con la finalidad de resolver insuficiencias o deficiencias de la estructura económica y actuar en favor de un mejor equilibrio en la distribución del ingreso.

A diferencia de los años setentas, hoy la sociedad y gobierno de México han madurado lo suficiente como para darse cuenta de que el país reclama cambios, pero que modifiquen realmente desequilibrios, insuficiencias y que sean económica y políticamente viables. No puede negarse el significado extraordinario que representa cambios tan formidables en la historia de un país; es comprensible por lo mismo, que surjan reticencias y, o resistencias, incertidumbres y miedo, pero ello no justifica la paralización ni el catastrofismo. Los mexicanos hemos sabido crear en condiciones mucho más adversas, un Estado nacional fundado en nuestros propios valores de identidad que nos ha dado la unidad, a la vez que el talento para entender nuevas realidades y la capacidad de cambio.

La Cadena Alimentaria

Uno de los problemas estructurales del pasado que México debe resolver, es el de la producción-comercialización-distribución y consumo de alimentos: el campo perdió hace ya tres lustros su capacidad para abastecer de alimentos básicos a toda la población; por otra parte, la intermediación comercial y distributiva explica, de manera fundamental, la descapitalización rural que impide el aprovechamiento eficiente y cabal de recursos productivos, cuya existencia constituye la base necesaria para volver a ser autosuficientes en la producción de alimentos básicos; es, asimismo inocultable que entre 20 y 30 millones de mexicanos, entre ellos el 90% de la población rural, tiene graves deficiencias en sus consumos alimentarios y que padece, por ello, desnutrición. Esa es la medida de

la magnitud de los cambios sociales a los que nos enfrentamos: la satisfacción de las necesidades alimentarias de toda la población.

No es de menor importancia la consideración de que la reactivación de los recursos naturales, humanos y técnicos involucrados en la cadena alimentaria, es la respuesta más inmediata que México tiene a su alcance ante la crisis. En esta cadena de actividades, que comprende desde los insumos para la producción agropecuaria y las labores del campo, la comercialización de las cosechas, su transformación industrial y su distribución al consumidor final, en la que participa directamente el 47% de la población económicamente activa (PEA) del país, radica el mayor potencial para generar un rápido crecimiento de la riqueza, sin dependencias externas en lo financiero ni en lo tecnológico.

La cadena alimentaria genera, en todas sus fases, un 20% del PIB y de ella percibe ingresos como arriba se dijo, un 47% de la PEA. En muy corto plazo, su producto bruto crecería en por lo menos 5.5%, lo que la convertiría en el sector más dinámico de la economía, si consideramos el comportamiento del sector industrial y sus perspectivas positivas, que se ubican a mediano y largo plazo.

Por otra parte, es indudable la íntima relación existente entre el desarrollo rural integral y el desarrollo urbano industrial: gran parte de los problemas de éste, derivan del papel que jugó la agricultura como mero proveedor de alimentos y materias primas de la industria, sin llegar a constituir un mercado significativo para las manufacturas. La ampliación de nuestro mercado interno que tanto necesita la expansión industrial, consiste en convertir las necesidades insatisfechas de la sociedad rural en demanda efectiva.

Superar los obstáculos que se oponen a la producción suficiente, a la comercialización y distribución eficiente y al consumo general adecuado de alimentos es necesariamente, un proceso tan complejo como el que condujo a la situación actual. No me propongo analizar en este espacio todos los aspectos de las acciones necesarias para promover la reactivación de la cadena alimentaria; tan sólo abordaré lo que se refiere a la estrategia de modernización del aparato comercial y distributivo de la economía, y la estrategia y avances para descentralizar la vida nacional. La razón de ello es que se trata de lineamientos del cambio estructural que tienden a

modificar la base social de participación, a lo largo de toda la cadena alimentaria.

La Participación Social

Tanto el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral, el Sistema Nacional para el Abasto como el Programa Nacional de Alimentación, marco de la acción específica del actual gobierno ante la situación rural y alimentaria del país, reconocen entre las causas de fondo del problema la desarticulación de las organizaciones campesinas entre sí y en su relación con el Estado. Esto significa que estamos ante un problema esencialmente político, que debe resolverse en el replanteamiento de la participación social, fundamentalmente campesina, en lo que afecta a sus condiciones de vida y de trabajo.

Como lo señala el PRONADRI, las comunidades rurales han sido objeto pasivo de los programas de las diferentes dependencias de gobierno y deben convertirse en el sujeto activo de su propio desarrollo, al cual los programas federales solamente apoyen. Esto supone un cambio fundamental en la articulación del Estado con las organizaciones campesinas.

De tal redefinición depende en mucho el vigor con que se integren las propias organizaciones rurales, ya que por lo general y desde hace varias décadas, han respondido a la concepción y requerimientos de las instituciones que ofrecen créditos, insumos, asistencia técnica y no a sus propios intereses. El núcleo agrario se adecúa a las condiciones burocráticas de operación administrativa, sin que alcance a tener injerencia real en la promoción de su actividad económica.

La injerencia burocrática tiene que ver también con la imposición de formas de asociación para la producción, que no corresponden a la organización campesina y que lejos de crear condiciones para el trabajo cooperativo, han contribuido a atomizar e individualizar el trabajo campesino. Incluso atentan contra la organización jurídica básica que la historia mexicana ha establecido para la vida social del agro: el ejido.

El Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral describe este proceso: "la problemática en la organización agraria deriva básicamente del hecho de que innumerables instituciones auspiciadas por la legislación vigente intervienen en esta actividad, lo que ha permitido una amplia gama de figuras asociativas que en lugar de coadyuvar a la solución del problema del campo lo acentúan".

"A los ejidos y comunidades les han sido impuestas diversas formas asociativas que no corresponden a sus necesidades ni a su espíritu unitario original, lo que ha provocado gran dispersión entre los campesinos. En la mayoría de los casos, esta sobreposición de figuras obstaculiza o reduce el aporte del núcleo agrario en el terreno productivo y la capacidad de sus miembros para abastecer o comercializar por medio de prácticas colectivas, así como la posibilidad de que los campesinos transformen su producción compactando áreas de cultivo y aprovechando las ventajas del trabajo común".

Otra importante dificultad que señala el PRONADRI es "el carácter parcelario que se le ha dado al reparto de la tierra, provocando que el usufructuario considere un área dentro del ejido como propia, fragmentando y desarticulando el proceso productivo y condicionando el desarrollo del ejido y la comunidad. Este proceso de parcelación que contradice la definición constitucional del ejido, junto con la menor disponibilidad de tierra repartible y la falta de oportunidades de empleo, han generado un proceso de atomización del ejido y de la comunidad, que también alcanza a los productores privados, colonos y nacionaleros".

Con estos elementos descriptivos es posible sintetizar la estructura de la vida rural: a la desorganización a la que han sido sometidos los campesinos corresponde la fragmentación en parcelas generalmente minúsculas de la tierra y la ruptura de las ligas indispensables del trabajo y la comercialización cooperativas.

El resultado económico que afecta la vida nacional, es doble: por un lado se tiene un rendimiento decreciente de la inversión pública en el sector y por el otro, la pérdida de la autosuficiencia alimentaria.

Según el PRONADRI, la tasa de inversión pública sobre el producto bruto del sector agropecuario, pasó de 2.6% al 19% entre 1960 y

1981, esto es, por cada peso del producto agropecuario se invertían 2.6 centavos en 1960 y 19 centavos en 1981. Pero además, es necesario agregar que la producción agrícola creció al 7.1% promedio anual de 1946 a 1960, mientras que en el periodo 1973-83 lo hizo sólo al 2.7% anual. O sea que la inversión pública, por no contar con una base social de participantes activos, creció en relación inversa al incremento de la producción.

Recuperar la autosuficiencia productiva en alimentos pasa, entonces, por la recuperación de los campesinos de su poder para controlar su propio proceso productivo y para retener el excedente que ahí se genera. Pasa, en otras palabras, por un replanteamiento desus relaciones con los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, a lo que contribuye significativamente el proceso de descentralización hacia los estados y municipios del poder económico y político. Pasa, también, por la modernización del aparato de comercialización y distribución en donde se queda una parte desmedida del excedente que generan las actividades productivas, en particular la agropecuaria.

Centralismo e Intermediarismo Comercial

Sólo en el modelo centralizador que siguió el país en otra etapa de su desarrollo, la comercialización y distribución podían quedar conceptualmente reducidas al manejo físico de la producción, esto es, a los procedimientos de transporte, almacenamiento, y distribución en tiendas de los bienes de consumo, pero neutro en cuanto a las relaciones económicas, sociales y políticas que constituyen su verdadero significado.

Parte del error de enfoque que advertimos en el modelo centralizador de desarrollo ha consistido en minusvaluar el papel que desempeña la comercialización y distribución al lado de la producción y el consumo. El error viene de lejos y presenta, cuando menos, dos aspectos que es necesario esclarecer. Por un lado, se reduce el sentido de la distribución al manejo de la producción; por el otro, se tiende a ignorar, como consecuencia de lo anterior, que la distribución es el proceso en el que se distribuye también el valor agregado de la producción entre productores e intermediarios, disputa en la que el consumidor final de las clases y zonas más necesitadas, se ve obligado a pagar elevados sobreprecios.

De aquí que la estructura comercial del país se haya conformado sin regulación ni orden para presentar, hoy por hoy, características sobresalientes como la heterogeneidad, desarticulación, ineficiencia y sobre todo, el excesivo número de intermediarios que descapitalizan al productor, que afectan al pequeño comercio establecido y encarecen los precios al consumidor.

Tenemos que reconocer, empero, que el excesivo intermediarismo es funcional y necesario cuando todo está centralizado, desde los servicios hasta las decisiones, y cuando los productores no tienen el apoyo de la autoridad con la que tienen contacto directo para participar en los canales de comercialización de sus productos. En este esquema es lógico que se diera también un proceso de pérdidas y mermas excesivas de productos agropecuarios, ya que lo que importaba era su concentración en las ciudades; el mercado local no se considera el esquema centralizador.

A ello se deben absurdos económicos, como el turismo de productos que viajan de las zonas productoras a los centros de distribución,para volver a los primeros, encarecidos, para atender la demanda de consumo local; la comercialización y distribución del huevo, por ejemplo, tiene una concentración del 50% en la ciudad de México, donde no se produce prácticamente nada y sólo se consume el 30% de la producción nacional.

Hay otros productos, como la papa y el tomate que llegan a la Central de Abasto de la ciudad de México para que el 60% de esos volúmenes vuelvan a distribuirse al interior de la República; por otro lado, a las autoridades municipales no les es ajena la experiencia de ver grandes volúmenes de producción agrícola, que nunca logran salir al mercado y se pierden, por falta de servicios adecuados y de organización de los productores locales.

No es exagerado afirmar que el aparato comercial ha tenido una contribución de primera importancia en el desaprovechamiento de los recursos humanos y naturales en vastas zonas que podrían ser productivas. Dicho en otros términos, esto significa que ni el impulso a la producción, ni el estímulo al consumo podrían, por sí solos, hacer que la economía en general y la cadena alimentaria en particular repunten, si no se atiende el problema de la distribución de productos que es, finalmente, el de la distribución de la riqueza.

La modernización comercial y distributiva persigue dos objetivos preeminentes para asegurar una mayor eficiencia productiva y un consumo cuantitativa y cualitativamente mejor para toda la población: se trata, por una parte, de reducir el intermediarismo, con lo que el reparto del producto social estará más relacionado con la contribución que aporta cada sector y reflejará en mucho mejor medida sus niveles relativos de eficiencia. Esta es una condición necesaria para reordenar toda la economía. A partir de los niveles relativos de eficiencia de las diversas actividades productivas, las acciones de estímulo y fomento a la producción en que se traduce la rectoría económica del Estado, tendrían efectos óptimos. Así por ejemplo, la pequeña y mediana industria es presa del intermediarismo comercial, lo que acentúa sus dificultades para elevar la eficiencia de sus procesos productivos, hecho que se refleja en la calidad y elevado precio de sus productos, lo que a su vez, le dificulta el acceso a canales comerciales más amplios y eficientes. Este círculo vicioso anula gran parte de los esfuerzos gubernamentales por equilibrar la eficiencia productiva entre los sectores y ramas productivas de la economía.

El otro objetivo preeminente de la modernización comercial y distributiva consiste en implantar mecanismos que garanticen la aplicación selectiva y transparente de los subsidios, en el contexto de la justicia redistributiva de riqueza. En el terreno de los subsidios, se intenta trasladarlos de los precios de las materias primas agroindustriales al precio del producto final, para proteger el ingreso de los sectores más vulnerables de la sociedad.

Modernización Comercial y Descentralización

La modernización comercial en el país, uno de los cambios estructurales que marca el Plan Nacional de Desarrollo y cuya estrategia coordina la SECOFI, tiene el propósito político de descentralizar esta actividad, de hacer que el poder regulador que ejerce en toda la cadena de producción-consumo se democratice. Se trata de sentar las bases para estructurar sistemas de comercialización y distribución que involucren a productores, comerciantes, a los gobiernos estatales y municipales y que articule programas locales y regionales de distribución de bienes básicos, con preocupación especial por las necesidades alimentarias insatisfechas de 30 millones de compatriotas. Esta es, sin duda, una labor de concertación,

materia esencial de la rectoría del Estado en el desarrollo, que debe llegar al nivel municipal.

La modernización comercial se relaciona así con otra de las estrategias de cambio estructural, que es la descentralización de la vida nacional; en un sentido tanto conceptual como práctico, la modernización de las actividades de intercambio pasa por la descentralización y democratización de estas actividades.

Sin la autonomía administrativa y financiera que les confiere a los municipios las reformas al artículo 115 Constitucional, promovidas desde el inicio del gobierno de Miguel de la Madrid, éstos serían planteamientos impensables. Es en ellos, empero, en los que se concreta la acción rectora del desarrollo que el artículo 25 Constitucional le confiere al Estado Mexicano en sus tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal.

La reforma municipal busca que cada municipio tenga mayor participación en la planeación y en las decisiones de la política de desarrollo local: el artículo 115 hace explícitas las atribuciones municipales para plantear su propio desarrollo urbano, pero deja implícita la capacidad de planear su desarrollo rural. Aún hay que profundizar sobre las formas en que el municipio puede participar en el desarrollo rural integral.

Después de la consulta popular a la que convocó el año pasado la Secretaría de Gobernación en torno a la reglamentación del artículo 115 a nivel municipal, se inició el proceso que está en curso, para institucionalizar y normar las acciones municipales de acuerdo al nuevo poder que le devuelve la Constitución. Es fundamental que la reglamentación municipal que se elabore, contemple la planeación del desarrollo rural a nivel de los municipios.

Entre las facultades de planeación del desarrollo local, urbano y rural, que tendrán que ser reglamentadas, destaca la prestación de los servicios de abasto y mercados a cargo de los municipios. En consecuencia con lo antes expuesto, sostenemos que tales atribuciones se concentran en una labor esencialmente organizativa, de acercamiento entre productores y consumidores.

Diríamos que ésta es una condición primordial para desatar el desarrollo de las fuerzas productivas locales mediante el cabal

aprovechamiento de los recursos para generar una riqueza propia, que favorezca el desarrollo municipal endógeno, finalidad básica de las reformas al artículo 115 Constitucional.

Estamos ante todo un cambio conceptual y práctico sobre la dinámica de las fuerzas de la economía nacional. Se trata de sustituir las políticas y programas generales por las políticas diferenciadas y particulares que le permitan, a cada municipio, reorganizar sus recursos productivos conforme a las mejores condiciones para su desarrollo.

De hecho, ante el centralismo del pasado han subsistido las economías locales, como puede verse en el funcionamiento de la multiplicidad de circuitos locales de producción y consumo. Es necesario reglamentar las atribuciones del municipio para devolverle a esos circuitos el equilibrio entre la diversidad de su producción, según las necesidades de consumo locales y la producción de excedentes para el "mercado nacional". La autosuficiencia alimentaria, regional y local, depende de ello.

Descentralización de la vida nacional y modernización comercial y distributiva son estrategias de cambios que el país reclama, que se basan en la participación activa y democrática de la sociedad en decisiones y acciones que afectan cotidianamente sus condiciones de vida y trabajo. Estos son los cambios fundamentales que habrán de favorecer a las actividades de la cadena alimentaria, en la cual México tiene sus mayores recursos por aprovechar sin que sea indispensable adicionarle nuevos recursos; es, además, un sector fundamental de nuestra economía en crisis por su autonomía, empleo de fuerza de trabajo, el carácter distributivo del ingreso de sus procesos económicos y por la importancia estratégica, social y políticamente hablando, que tienen los alimentos para el país, sobre todo en esta hora difícil. Así está planteado el cambio estructural de la economía alimentaria en el que la coordinación entre autoridades y sociedad, es el compromiso primordial.

La Distribución en el Desarrollo Rural Integral y el Papel que Desempeña el Municipio*

A la luz de los más recientes acontecimientos económicos, los temas señalados para este Encuentro de Presidentes Municipales acrecientan su importancia, toda vez que el municipio es concebido hoy como un accionario básico de los procesos que permitirán al país llevar a cabo un efectivo desarrollo rural integral, que se traduzca en beneficios reales para toda la población.

Al revisar los antecedentes históricos que explican —así sea parcialmente— las dificultades por las que atraviesa México de algunos años a la fecha, encontramos que uno de los principales obstáculos para mejorar la calidad de vida de los mexicanos ha sido la elección ciega de un modelo centralizador, tanto en lo económico como en lo político. A esa elección, que en el pasado tal vez pudo ser defendible, se deben los escollos en los que han caído algunos de los más plausibles esfuerzos de los gobiernos emanados de la Revolución. Baste mencionar el creciente número de campesinos que buscan empleos mejor remunerados en Estados Unidos; la pérdida de la autosuficiencia alimentaria; el estancamiento de la productividad industrial y el excesivo intermediarismo comercial que afecta, cuando no anula, las medidas correctivas instrumentadas por el Gobierno Federal.

No es ajena a estos problemas, la desigualdad en el crecimiento económico de las diversas regiones del país. Cierto, en todos los países existen diferencias de este tipo, atribuibles en general a factores naturales o humanos, pero no puede negarse que el retraso de algunas entidades se ha visto determinado por circunstancias que fueron y son remediables.

---

* *Intervención en la Reunión Nacional de Presidentes Municipales. 26 de febrero de 1986. Ixtapa Zihuatanejo, Gro.*

La relación de desequilibrio que priva entre las diferentes regiones del país y entre los sectores sociales que conforman su población, va en detrimento de las potencialidades productivas de la nación, en general, y de las zonas rurales, en particular.

Parte del error de enfoque que advertimos en el modelo centralizador de desarrollo, ha consistido en minusvaluar el papel que desempeña la comercialización y distribución al lado de la producción y el consumo. Se veía en ella un elemento meramente vehicular de transportes, almacenes y centrales de abasto, pero neutro en cuanto a las relaciones económicas, sociales y políticas que constituyen su verdadero significado.

El error viene de lejos y presenta, cuando menos, dos aspectos que es necesario esclarecer. Por un lado, se reduce el sentido de la distribución al manejo de la producción, esto es, el procedimiento que permite la repartición del producto para ponerlo a disposición de los consumidores. Por el otro, se tiende a ignorar, como consecuencia de lo anterior, que la distribución es el proceso en el que se distribuye también el valor agregado de la producción entre productores e intermediarios, disputa en la que el consumidor final, sobre todo el de las clases y zonas más necesitadas, suele pagar elevados sobreprecios.

El aparato distributivo y de comercialización ha generado en nuestro país una serie de efectos perniciosos que sigue, en su ámbito, las tendencias del proceso de centralización antes mencionado. La intermediación comercial en México absorbe más del 30% del PIB por problemas de la heterogeneidad, desintegración, ineficiencia y excesivo número de agentes que participan en ese proceso.

Esas características de la estructura comercial y distributiva provocan graves y permanentes distorsiones en la relación entre productores y consumidores; es una causa de primera importancia en la descapitalización del campo, que llega incluso a hacer nugatorios los esfuerzos gubernamentales de fomento directo a la producción agropecuaria. Por otra parte, los consumidores de más escasos recursos, que son atendidos por el comercio desintegrado de pequeña escala, pagan sobreprecios que fluctúan entre 35% y 70%.

La distribución de la producción nacional ha sido y sigue siendo deficiente; más aún, no es exagerado afirmar que el aparato co-

mercial ha tenido una contribución de primera importancia en la desigualdad social, que obstaculiza el desarrollo económico de la nación, y que agrava los problemas de desempleo y desnutrición en la mayor parte de los municipios mexicanos.

Los dos problemas fundamentales del país en el ámbito rural siguen siendo el desempleo y la desnutrición, causas directas del bajo nivel de vida de la población mexicana.

Los altos índices de desempleo y subempleo que padece el país, han propiciado el desaprovechamiento de los recursos humanos y naturales en vastas zonas que podrían ser más productivas, así como graves desproporciones en la distribución del ingreso nacional.

Ahora bien, la producción y el consumo no podrán establecer una relación sana y armoniosa sin el elemento articulador que es la distribución, concebida y dispuesta de tal modo que contribuya a que el pago a los productores (principalmente rurales) sea remunerativo y por tanto le permita capitalizarse, y que asegure el consumo, sobre todo de básicos, a la población rural y a precios accesibles.

Es oportuno, pues, proseguir con el intento de redefinición de lo que realmente es la distribución. Ello nos permitirá valorar sus alcances y posibilidades en el contexto del fortalecimiento de la vida económica y política de los municipios, según ha quedado expresado en el actual texto del artículo 115 de la Constitución.

Uno de los lineamientos de cambio estructural considerado entre las prioridades por el Gobierno Federal, es la modernización del comercio y distribución de bienes básicos que coordina la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Se trata, fundamentalmente, de acercar la relación entre productores y consumidores, de garantizar en todos los mercados la disponibilidad oportuna y suficiente de productos —parte fundamental de una política de regulación que evite alzas bruscas de precios por escasez— y de lograr, a través de los canales adecuados, una transferencia selectiva por productos y población de subsidios al consumo.

Todo ello exige la promoción y fortalecimiento de mercados regionales, de circuitos locales de producción y consumo en los que la intermediación socialmente necesaria, sea un servicio que contribuya al fomento de las actividades productivas y a la distribución equitativa del ingreso, mediante la ofertación de bienes básicos en cantidad, calidad y precio adecuados a la demanda y la aplicación de los subsidios al consumo necesarios.

La distribución ha de ser entendida, entonces, como una función que conjuga elementos sociales, económicos y políticos. Es en ella donde se propicia o se desarticula la posibilidad de convergencia de productores y consumidores. Se trata, así, de un factor clave para el fomento de la producción agrícola a precios justos y remunerativos. Pero también se trata de un factor que entra en juego para garantizar a los consumidores precios accesibles que, si bien incluyan los costos de operación de una intermediación socialmente necesaria, les aseguren un gasto equilibrado y estable de sus ingresos mediante la reducción del intermediarismo excesivo. Todo ello significa, a la vez, que la distribución desempeña las funciones de regulación y equilibrio del valor agregado surgido en el proceso conformado por producción-distribución-consumo.

Surge, aquí, inevitablemente, la cuestión sobre cómo han de integrarse los instrumentos que el Estado utiliza a la distribución y comercialización, para llevar a cabo la estrategia del cambio estructural y cuál será su papel a desempeñar en la estrategia de modernización comercial que coordina la SECOFI y que se articula, a través del Plan Nacional de Desarrollo, a las estrategias de descentralización de la vida nacional, al Programa Nacional de Alimentación y al Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral, estrategia que cuenta, además, con **conasupo** como la empresa pública cuyo funcionamiento es adecuado a tales fines.

Transformar racionalmente las formas que adopta el comercio exige un cambio en la estructura de los agentes comerciales que sólo podrá lograrse cuando haya un sistema de distribución que cuente con la participación activa, no sólo de las entidades públicas sino, lo que es más importante, de los sectores directamente involucrados y afectados por los procesos de comercialización. Y al afirmar lo anterior, tenemos presente que los presidentes municipales son protagonistas principales de este proceso.

La modernización comercial no puede instrumentarse en forma aislada sino antes bien, para cumplir con sus objetivos, ha de anclarse en la estrategia mayor a que se refiere el cambio estructural del país. Y ese cambio comprende necesariamente la descentralización de la vida nacional, una de cuyas vertientes es el fortalecimiento municipal.

En ese sentido, la reforma al artículo 115 Constitucional constituye un avance histórico al definir las atribuciones y reorientaciones en que se sustenta la actividad de los municipios y el respaldo de la federación y los gobiernos estatales para desarrollar su capacidad de ejecución.

Las reformas al artículo 115 Constitucional refuerzan la autonomía política, financiera y administrativa del municipio. Esa autonomía, le confiere al municipio atribuciones para manejar su patrimonio y prestar servicios públicos individualmente o mediante las "asociaciones de municipios", de manera que servicios como los que proporcionan mercados y centrales de abasto, que por alguna razón no pudieran prestarse localmente, serían factibles bajo esa forma de integración.

Con los elementos mencionados, el municipio se robustece como base política y administrativa sobre la que debe realizarse el proceso de descentralización, de autosuficiencia y autodeterminación. A fin de garantizar el logro de estos propósitos, es preciso ver el fortalecimiento del municipio simultáneamente como el fortalecimiento participativo de cada una de las comunidades que lo integran, induciendo un proceso de desarrollo democrático.

Por su experiencia directa de las carencias y aspiraciones de las comunidades, el presidente municipal puede desempeñar un papel más activo, entre otros, en los procesos de comercialización. Buscando el interés general, podría incidir tanto en el estímulo a la producción como en el terreno del consumo. ¿De qué manera? Invitando a los miembros de sus comunidades a sumar esfuerzos en torno a las estrategias gubernamentales de desarrollo integral y con los organismos públicos que actúan sobre la regulación y el abasto. Porque debemos tener presente que ni el impulso a la producción ni el estímulo al consumo, podrán por sí solos hacer que la economía repunte, mientras la distribución sea un gran obstáculo al desarrollo.

Por su estrecho y directo contacto con la población, los presidentes municipales pueden contribuir también a la integración regional entre comunidades rurales y urbanas, a fortalecer la esfera de acción de los mercados locales y ampliar su proyección regional, nacional e internacional.

De esta manera, junto con la democratización de la presencia política del municipio, una mayor y más libre disposición de sus recursos y una mayor autonomía administrativa, la distribución (concebida como instrumento impulsor y equilibrador de la producción y el consumo de productos básicos) robustecerá y apuntalará con mayor fuerza el desarrollo rural integral.

Sólo la colaboración estrecha entre el sector social y privado con el municipio, puede agrupar la fuerza para impulsar el desarrollo rural integral. Pero esa alianza debe darse sin paternalismos, con base en las fuerzas reales y potenciales que poseen los campesinos, y el apoyo decidido y articulado del municipio.

En la medida en que los sectores social y privado de la población rural pueden vincularse con los distintos niveles de gobierno, en particular a través del municipio, estarán en mejores posibilidades de tener una mayor capacidad de negociación y concertación para acceder al crédito, al financiamiento, a la infraestructura y a los servicios públicos.

Es fundamental que las organizaciones participen en sistemas de comercialización de su producción para que retengan el excedente económico que genera su actividad y los productos se pongan con la intermediación mínima necesaria, a disposición de los consumidores. Por tanto, dicha participación implicará mejoras sustanciales en la distribución del ingreso a nivel local.

Devolverle a la población rural el control de sus condiciones de vida y de trabajo, es premisa sustantiva del Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral. Este busca el desenvolvimiento de las regiones a través de la elevación de la producción alimentaria en las áreas de temporal, el establecimiento de precios y costos de servicios más favorables a la agricultura, el mejoramiento en los niveles de alimentación, la sustitución de importaciones de granos básicos y la participación de las organizaciones rurales en las acciones de desarrollo.

El sistema **conasupo** ha formado parte de los esfuerzos del Gobierno Federal tendientes a cambiar estructuralmente al país. Estamos convencidos de que para lograrlo, es necesario escuchar las necesidades y demandas de los sectores populares y marginados de la sociedad. Y es claro que los presidentes municipales, en esta perspectiva, se convierten en interlocutores privilegiados que permitirán a **conasupo** mantener la congruencia con su carácter de empresa pública en un área prioritaria de la economía. **conasupo** está empeñada en hacer de su concertación con productores un apoyo a su actividad; con los consumidores, en alentar su organización y participación y en coordinarse con las instituciones federales y estatales involucradas en la tareas de regulación de mercados de alimentos básicos.

Como filial de **conasupo** encargada de la distribución de bienes básicos para consumo final, **diconsa** ha implantado cambios estructurales en su operación para consolidar su papel como una empresa pública que contribuya con eficacia a hacer de la comercialización un factor de fomento de las actividades productivas y de la distribución, un elemento que haga compatibles las necesidades de consumo de la población con la oferta y demanda de satisfactores básicos.

diconsa ha dado un impulso decisivo a la desconcentración de sus compras, que hemos llevado hasta las sucursales y que nos permite hoy la incorporación de nuestros almacenes y tiendas a las operaciones de compras directas a productores. Según las condiciones de cada mercado local, las acciones de abasto directo en almacenes y tiendas serán un factor decisivo en el combate al intermediarismo, en el fomento a la producción local y en el fortalecimiento de circuitos locales de producción-consumo.

En su función distribuidora, la empresa tiende a regular, mediante una oferta apropiada en variedad, calidad, volumen y precio, los precios al consumidor en pequeñas comunidades rurales y zonas urbanas marginadas. La población objetivo de **diconsa** comprende, en su mayor parte, a la población objetivo de la política de subsidios, lo que hace de éste un canal que debe asegurarse un alto grado de selectividad en cuanto a sus beneficiarios y de transferencia en su aplicación, condiciones indispensables que las autoridades de SECOFI buscan introducir en la política de subsidios.

En esa dirección, **diconsa** se está transformando de simple distribuidora en factor de acercamiento entre productores y consumidores con el doble objetivo de contribuir al fomento de la producción y a una más justa distribución del ingreso.

Al contribuir a la modernización comercial **diconsa** participa desde el nivel comunitario en todo el país, en la modernización de pequeñas y medianas unidades productivas; en la descentralización de la vida nacional que persigue la movilización de recursos locales en favor del desarrollo regional autosostenido; en la atención prioritaria a los aspectos sociales, distributivos y redistributivos del crecimiento y en el ejercicio constitucional de la rectoría del Estado, que fortalece y equilibra nuestra economía mixta y nuestro régimen democrático.

La empresa pública está llamada a contribuir de manera más cabal a dos propósitos sustanciales del cambio estructural del país; fomentar las actividades económicas de los sectores social y privado con su participación, que no sustitución de aquéllos, y a lograr un mejor equilibrio en la distribución social del ingreso. Simultáneamente, debe elevar sus niveles de eficiencia operativa para hacer más con menos recursos externos a su operación. En esta dirección, **diconsa** ha seguido la estrategia de crecer con la comunidad, de ampliar su red de tiendas contando en todos los casos del programa rural y del marginal urbano, con la aportación material y el trabajo de las comunidades organizadas. En los tres últimos años hemos ampliado de 12 mil 500 a casi 17 mil el número de nuestras tiendas, crecimiento que hubiera sido imposible contando sólo con recursos fiscales.

De aquí la necesidad de insistir en que el apoyo de los presidentes municipales es esencial, y que son precisamente ellos quienes están más cerca de las comunidades y, por ello, conocen más a fondo sus problemas, sus necesidades y sus potencialidades. Ello les permite ser los concertadores por excelencia entre la población de su área de influencia y las instituciones públicas.

En la historia de los éxitos alcanzados por las sociedades hay también una historia de su capacidad de concertación. Allí donde hay convergencia de intereses y de ideales se puede trabajar unidos para crear condiciones más favorables al desarrollo de las comuni-

dades. El liderazgo que ha de ejercer todo presidente municipal tiene muchos ámbitos en los que debe expresarse, y sin duda, la comercialización y distribución de productos básicos es una de ellas; si logramos acortar la distancia entre productores y consumidores, estaremos contribuyendo a fortalecer el desarrollo económico regional y a mejorar la distribución del ingreso, demandas sentidas de la sociedad que el gobierno, en sus tres niveles, considera prioritarias.

Reflexionemos juntos sobre formas innovadoras de cooperación. El desarrollo rural integral será un tema constante de nuestras presentes y futuras conversaciones. Todo ello nos llevará, sin duda, a fortalecer la gestión que la sociedad puede realizar en favor de sus propios intereses, en el terreno del municipio libre y democrático.

III. El papel de la sociedad civil en el desarrollo económico y la importancia de su participación en el abasto popular

III. El papel de la sociedad civil en el desarrollo económico y la importancia de su participación en el abasto popular

Introducción

Identificar a la sociedad civil como sujeto social del desarrollo significa distinguir a los actores sociales que, en su interacción con el Estado, son capaces de dar forma y contenido a un proyecto de desarrollo.

La sociedad civil que habita en el medio rural ha jugado, y puede jugar, un papel fundamental en el desarrollo nacional. Requiere para su fortalecimiento reconocer y construir su proyecto propio y el papel que puede y debe jugar en el proyecto nacional.

Es a la propia sociedad rural, y en primerísima instancia a los campesinos y jornaleros, a la que corresponde la tarea de reconquistar el papel que jugó en otros períodos de la historia del país, viabilizando así el mejoramiento de su calidad de vida y el incremento de su potencial productor. Organizada la sociedad civil en el medio rural, gracias a la fuerza de su estructura familiar, a la estructura de la propiedad de la tierra y a su propia capacidad de modernización campesina, demanda el respeto a los planteamientos que al más alto nivel establece el Estado, y que a nivel operativo no se observan.

No cabe duda de que para que la sociedad civil ejerza su función de equilibrio nacional y desarrolle su capacidad administrativa y de vigilancia en los asuntos del Estado, es indispensable la democratización de la vida rural y la democratización del uso de los recursos.

Es imprescindible por ello reforzar y construir instancias mixtas de participación Estado-campesinos en los distintos niveles, contribuyendo a desconcentrar el poder político.

Empero es necesario reconocer que el proyecto campesino, su participación en la vida nacional y por lo tanto, su alianza con el Estado, se han ido debilitando, producto del deterioro de las condiciones materiales de producción y de vida de la mayor parte de la población campesina.

Un replanteamiento de la alianza entre Estado y campesino no será producto de acuerdos contractuales, sino que deberá ser un proceso que deba gestarse, establecerse y desarrollarse con la participación política organizada de los campesinos. Pero esta participación no habrá de limitarse al mejoramiento de la producción primaria que traerá planteamientos de cambios estructurales en la vida urbano-industrial, y desde luego, en la democratización política nacional.

Reconociendo que la dinámica urbano-industrial ha ocurrido a un gran costo para el sector rural, se ha propuesto revalorar el papel de éste en el desarrollo nacional, revalorar el papel político de los campesinos para hacer que éstos ocupen los espacios que le corresponden por su significación social, económica y política en la vida del país.

Sobre esta premisa el gobierno federal ha diseñado una estrategia de desarrollo rural integral que busca devolverle a las organizaciones campesinas el control de sus condiciones de vida y de trabajo a la vez que se propone la transformación de las estructuras económicas, sociales y políticas prevalecientes en el medio rural y de sus relaciones con el resto de la sociedad.

Por su parte, el Programa Nacional de Alimentación se suma al propósito de posibilitar un sector rural que mejore los niveles de vida y participación entre la población campesina, a partir de acciones orientadas a sentar las bases que procuren la soberanía alimentaria y alcanzar condiciones de alimentación que permitan el pleno desarrollo de las capacidades y potencialidades de cada mexicano.

Este programa concibe de manera íntegra y dinámica las bases del proceso alimentario, atendiendo y promoviendo las pequeñas y medianas unidades productivas tomando en cuenta el binomio productor-consumidor. En este sentido es que procura una mayor participación de los productores primarios en la transformación, comercialización e industrialización de alimentos y el fortalecimiento de las organizaciones de consumidores.

diconsa en congruencia con los términos en que el Estado busca replantear su pacto con los campesinos, ha venido realizando acciones tendientes a lograr que las tiendas y almacenes se conviertan en canales de comercialización y distribución que respondan cualitativa y cuantitativamente a las necesidades de su población objetivo, y ha procurado ampliar la participación de las comunidades organizadas para el establecimiento y operación de tiendas en forma corresponsable.

Participación de la Sociedad Civil en el Desarrollo Rural Integral*

Identificar a la sociedad civil como sujeto social del desarrollo significa distinguir a los actores sociales que, en su interacción con el Estado, son capaces de dar forma y contenido a un proyecto de desarrollo. Se trata de definir sus características, su heterogeneidad, sus formas de organización y la manera en que sus intereses se articulan nacional y regionalmente. Se trata, en suma, de identificar cuáles son las fuerzas sociales en presencia, su grado de cohesión y el proyecto social, económico y político que sustentan.

Al mismo tiempo, entender el papel de la sociedad civil y sus potencialidades en un país como México, nos llevan necesariamente a reflexionar sobre el proceso de formación y desarrollo del Estado y analizar las formas de interacción y los instrumentos de presión que caracterizan la relación entre el Estado y la sociedad civil.

En otra oportunidad hemos señalado que, en países subdesarrollados como el nuestro, la vinculación a la economía mundial se realiza en momentos en que el capital no ha tomado aún una posición hegemónica. De esta manera, el desarrollo de estas sociedades está caracterizado por distintas formas económicas y sociales —que corresponden a diferentes épocas del desarrollo del país— que se interrelacionan entre sí y con un Estado que actúa como un gran promotor del desarrollo nacional.

---

* *Intervención en la Mesa Redonda sobre "Tecnología Adecuada para el Desarrollo Rural Integral". 24 de abril de 1984. Academia Mexicana de Ingeniería.*

"De aquí que el papel del Estado como agente económico sea estructural y se amplíe y refuerce como el propio proceso de desarrollo".[1]

La presencia del Estado, podríamos simplificar, antecede al desarrollo orgánico de la sociedad civil y no es, ni puede ser, un "estado guardián" sino por el contrario, su propio origen le impone la tarea de Estado participativo y promotor. En algunos casos, incluso, es sólo a través del Estado que nuestra sociedad puede aspirar a un proceso de acumulación de capital y progreso técnico, que ninguna otra entidad social sería capaz de llevar a cabo en el mundo de hoy.

Ahora bien, esta característica estructural de participación del Estado puede ser, y ha sido, abordada y orientada desde distintas perspectivas que conforman todo un abanico de posibilidades distintas en el tiempo, por sector o por circunstancias coyunturales e incluso, de crisis. Los extremos del debate serían, hoy en día, por una parte un Estado guardián de las condiciones necesarias para el desarrollo del mercado, cualquiera que éste sea; en el otro extremo estaría, como resultado de un examen a primera vista, el desplazamiento de la llamada iniciativa privada por un gobierno empresario, es decir, la estatización.

El conflicto ha tomado diversas banderas y expresiones a lo largo de la historia.

Podríamos señalar que una constante en la historia del Estado mexicano ha sido el papel preponderante que ha desempeñado, casi por encima de la sociedad y de la nación. La herencia colonial prácticamente intacta, amenazas de desintegración territorial y presencia hegemónica de corporaciones como la iglesia y el ejército, que fueron los principales agentes a los que se enfrentó el proyecto liberal de la Reforma.

El éxito de los liberales trajo medidas que fortalecieron al Estado: se secularizó la vida política; se recuperó la facultad, originalmente colonial de establecer y modificar el régimen de propiedad y, por

1. Salinas de Gortari, Raúl. Evaluación de Proyectos y Selección de Tecnología en los países subdesarrollados, SEP 70 No. 324, 1982.

consiguiente, la estructura social; se incorporó a la sociedad campesina al mercado de trabajo, etc.

A raíz de la revolución de 1910, el Estado tuvo que afirmar su capacidad centralizadora y rectora al acabar con el caudillismo nacional o regional, e imponer una sola línea ideológica para tener acceso a administrar los destinos del país. En cuanto a la estructura de la propiedad, se ampliaron las facultades del Estado, dado que al usufructo de la tierra y del subsuelo sólo se puede acceder con autorización de éste.

En la formación y consolidación del Estado, que hemos revisado de manera sucinta, es palpable el proceso de modernización. En cuanto al medio rural, es clara la tutela e intervención del Estado en el ámbito de la propiedad y en el del control político de la propia sociedad rural.

En cuanto al equilibrio entre sociedad y Estado, es notorio que en estos períodos cruciales, la Reforma del 57 y la Revolución del 10, el predominio de aquél ha sido insustituible; sin embargo, ha establecido siempre profundas relaciones con la sociedad y con la nación y ha posibilitado la modernización de éstas.

No sólo la economía ha crecido en las últimas 4 décadas bajo el amparo Estatal; también la sociedad ha sido favorecida y protegida por instituciones de seguridad social, programas educativos e instituciones de fomento a la producción y a la distribución masiva de artículos de consumo básico.

Ahora bien, si reconocemos una participación del Estado históricamente estructural, que se refuerza particularmente en épocas en que nuestra nación se enfrenta a situaciones críticas, podemos visualizar más claramente el por qué, hoy en día, se han hecho incluso modificaciones a la Constitución para destacar el reforzamiento de la rectoría del Estado como instrumento insustituible en el avance del país.

Parecería aquí, sobre todo a la luz de las reformas constitucionales a los artículos 25 y 26 y de la decisión de haber nacionalizado la banca, que la tentación de seguir el camino de la estatización sería enorme e incluso, desde la óptica del liberalismo decimonónico, parecería haberse adaptado ya.

Esto pudiera ser más o menos cierto, si no fuera por que se nos está planteando una estrategia intrínsecamente complementaria al reforzamiento de la rectoría del Estado, un mecanismo estructural, profundo y novedosamente retador: la participación de la sociedad civil en la definición, administración y vigilancia de los asuntos del Estado y, con ello, de la nación misma.

A este respecto, el Plan Nacional de Desarrollo, al presentar la segunda línea de estrategia, el cambio estructural, señala como una de las seis orientaciones generales que guiarán las acciones globales, sectoriales y regionales del Plan, que "para superar los retos nacionales, se requiere un Estado democráticamente fuerte, con capacidad de dirección y con posibilidades de generar procesos de participación social que refuercen a la propia sociedad".[2]

De hecho, hoy en día se nos plantea como salida estructural a la crisis una clarificación del papel del Estado y su reforzamiento como rector de la economía y como agente equilibrador. No la retracción del propio Estado sino el crecimiento en organización, participación y facultades programáticas y administrativas de la sociedad civil.

Este planteamiento es fundamental tanto para el desarrollo del medio rural como para la soberanía nacional alimentaria.

Quiénes y cuántos son los habitantes del medio rural, qué hace esa parte de la sociedad civil, qué busca la sociedad rural, son cuestiones fundamentales.

Comentar sobre el desarrollo y capacidades de la sociedad civil en el medio rural, nos obliga pronto a rebasar la visión sectorial sobre el campo mexicano, visión que pretende analizar el agro tan sólo como un sector, el primario, de la economía.

El mundo rural se constituye por una compleja sociedad en continuo desarrollo. La sociedad rural se compone de comerciantes, pescadores, mineros, consumidores, grupos étnicos, pequeños y grandes propietarios, prestadores de servicios, ejidatarios, jornaleros, semi-proletarios, viejos y nuevos latifundistas, arrendadores, comuneros, agroindustriales, nacionaleros, prestamistas, madereros, transportistas, ganaderos, caciques y otros grupos sociales más,

2. PND, Pág. 113.

que integran una red humana con historia, con costumbres, con espectativas, virtudes y defectos, que han vivido y seguirán viviendo como una realidad evidente, por encima de las teorías y esperanzas de industrialización y urbanización de México.

Simplemente, al considerar como rurales poblaciones de hasta 10,000 habitantes, desechando la vieja y obsoleta frontera entre urbano y rural de 2,500 habitantes, nos encontramos con un mundo de más de 40 millones de mexicanos.

Estos demandan escuelas, vivienda, empleo, salud, recreación y todo aquello que contempla la estrategia de promoción del desarrollo rural integral.

La sociedad civil que habita el medio rural ha jugado, y puede jugar, un papel fundamental en el desarrollo nacional. Requiere, para su fortalecimiento, impulsos mucho más complejos que los que se dan, pero sobre todo, requiere reconocer y construir su proyecto propio y el papel que puede y debe jugar en el proyecto nacional.

Pretender que un aparato burocrático pudiera ser el que se hiciera cargo de este reto sería no sólo ilusorio, sino insuficiente.

Es a la propia sociedad rural, y en primerísima instancia a los campesinos y jornaleros, a la que corresponde la tarea de reconquistar el papel que jugó en otros períodos de la historia del país, viabilizando así el mejoramiento de su calidad de vida y el incremento de su potencial productor.

Sin desechar el enorme potencial consumidor de 40 millones de personas y sus efectos multiplicadores para la economía en su conjunto, es desde el punto de vista de la generación de productos básicos y alimentos que su papel es trascendente.

Bajo esta óptica, resulta evidente la importancia de la producción agrícola y, con ella, el papel de los campesinos, pequeños propietarios y ejidatarios, sobre todo.

"A nivel nacional, la actividad agrícola sigue siendo la principal actividad en el ejido".

"A lo largo del período ampliamente estudiado (1950-1970), se observa una tendencia a que la actividad pecuaria se desarrolle más en el sector privado".[3]

Así, la producción ejidal contribuyó, respecto al total de la producción agrícola (VPA) con el 37.2% en 1950, 40.7% en 1960 y el 51.3% en 1970.

"Las parcelas ejidales hasta de 10 has. de labor aportan 73% de la producción agrícola en tierras ejidales; o sea, la tercera parte de la producción total del país en estas fechas proviene de ejidos menores de 10 has. de labor.

En el período de auge de la producción agrícola (1950-1960), se observa que los predios privados mayores de 5 has. experimentaron tasas más altas de crecimiento en la producción de trigo (11.1% anual), algodón (8.1%), café (7.1%), y alfalfa (5.2%), mientras que el maíz y el frijol aumentaron más en el ejido (3.7% y 8.1% anual respectivamente); o sea, los cultivos de alimentación popular se sostienen en la producción ejidal".[4]

Cabe señalar que para la mayor parte de la población mexicana, el consumo de alimentos constituye su gasto principal; a medida que los ingresos son más bajos, el maíz significa una proporción mayor del gasto en alimentos. Según datos de la "Encuesta de Ingresos Familiares en 1977", en los grupos de menores ingresos (hasta 1,350 pesos mensuales) el maíz en grano y la tortilla representan en promedio, 24.8% del gasto familiar en alimentos; a nivel del salario mínimo (2,693 pesos en 1977) el gasto en maíz y tortillas era 12.11% del gasto en alimentos.

Ahora bien, son los estratos campesinos medios los que tienen posibilidad de incorporar mejoras técnicas al proceso productivo y, por lo tanto, de elevar la productividad.

"En un estudio que analiza la producción del maíz por estratos de productores (1975-1976) según el tipo de tecnología utilizada, se señala que 12% del maíz comercializado en 1975 proviene de predios de riego, 43% de predios de temporal con uso de maquina-

3. El Campesinado en México, Pág. 229
4. El Campesinado en México, Pág. 234

ria y 45% del maíz comercializado proviene de predios que se producen en tierras de temporal sin uso de maquinaria".

"Debido a la importancia del sector ejidal en la producción del maíz y frijol, la transformación técnica del proceso productivo de la unidad campesina, sin alterar la organización familiar del mismo, puede contribuir de manera importante a aumentar la producción de dichos alimentos".

El hecho de que la clase campesina sea la que sostenga fundamentalmente la producción de alimentos básicos, piedra angular de la soberanía nacional alimentaria, se debe al abandono del agricultor moderno y capitalista de estos cultivos en favor de aquéllos mejor pagados en el mercado industrial o destinados a la exportación, pero se debe también, y sobre todo, a la fuerza de la propia clase campesina, que de ninguna manera tiende a desaparecer del ámbito nacional. Esta sufre en todo caso "un lento deterioro en sus condiciones de producción, que ha llevado a la pauperización".

Esta gran capacidad de resistencia campesina se ha debido hasta hoy, a dos aspectos que caracterizan la existencia y reproducción de este angular segmento de la sociedad civil: por un lado, a la organización familiar campesina como unidad doméstica y productiva básica y, por el otro, a la organización del campo en ejidos y, a partir de ellos, a la estructuración de nuevas formas de organización superior aptas para la producción, la administración e incipientemente, para la comercialización.

"Lo que caracteriza a la unidad doméstica campesina es la doble función de organizadora de la producción y del consumo. La reproducción campesina articula también tiempos distintos, desde la reposición diaria de las energías gastadas, hasta el ciclo anual, desde el lapso de vida de los individuos hasta el ciclo de desarrollo biológico-social de las propias unidades familiares".[6]

Solamente a través de una extenuante intensificación del trabajo y una inagotable diversificación de actividades, la familia campesina ha logrado desarrollar su capacidad de sobrevivencia y reproducción.

---

6. El Campesinado en México, págs. 19-34.

"Las unidades productoras campesinas no son simplemente empresas sino también grupos familiares, y la conjugación en una sola entidad de estos dos principios de agrupación y de funcionamiento les confieren características, necesidades y posibilidades intrínsecas".

"Las condiciones mismas en que las unidades campesinas operan y se reproducen se alejan significativamente de las necesarias para asegurar el nivel mínimo de rentabilidad capaz de mantener en operación las empresas agrícolas de tipo capitalista. Resultaría, pues, tan falaz pretender ver a los campesinos en el personaje de aspirantes a capitalistas, a los que sólo faltan las condiciones para serlo, como es absurdo –y de hecho ya ampliamente descartado– considerarlos como empresarios ineficientes".

Sin embargo, "con la separación cada vez más radical que el desarrollo capitalista ha ido imponiendo a las ramas agrícolas e industriales, el campesinado se ha visto condenado a acudir al mercado para obtener productos que satisfagan necesidades, nuevas o antiguas, a las que su propia producción ya no responde".[7]

La concurrencia al mercado, en la doble función de productor y consumidor, se hace personalmente, la mayor parte de las veces a cuenta del núcleo familiar y, a partir de unos años a la fecha, por conducto de organizaciones de productores cada vez más sofisticadas y mejor dotadas para la concurrencia mercantil.

En una encuesta concluida este año sobre la organización de productores en México, sobresalen datos que vale la pena mencionar y reconocer. Ellos nos muestran una sociedad civil en el medio rural que de una u otra manera ha capitalizado el aporte educativo y económico proporcionado con el desarrollo del país, así como el campesinado aporta de su propia experiencia y particular modo de interpretar la vida.

De 453 organizaciones de productores de 2º y 3º nivel —esto es, las que aglutinan a más de dos núcleos organizados— encuestados a partir del inventario oficialmente reconocido en 1981, se observa

7. El Campesinado en México, Pág. 20.

que 237 son uniones de ejidos o comunidades; 54 se identifican como uniones de productores (especializados por producto); 32 son uniones agrícolas regionales; 24 se identificaron como uniones ganaderas regionales; 24 más como asociaciones de interés colectivo; 8 como uniones de sociedades de producción rural y 7 como sociedades cooperativas.

De ellas, el 54% fueron creadas por los campesinos y el 35.4% lo fueron promovidas por el Estado con la participación de aquéllos.

De las 454, 230 fueron creadas en el período 1977-1981; 152 entre 1971-1976 y las restantes 59 entre 1934-1970.

Del total, un 80.7% de los casos son organizaciones de ejidatarios, un 9.2% son de ejidatarios y pequeños propietarios y el 4.3% restante son organizaciones de pequeños propietarios. De ellos, el 60.48% pertenece a la CNC. De 316 organizaciones de productores que comercializan, el 34.2% lo hace a través de intermediarios, 33.8% lo hace vía consumidores industriales, 24.4% con instituciones y sólo 7.6% tiene nexos directos con consumidores.

De las organizaciones de productores rurales, 3% producen maíz, 18.3% frijol, 26% ganado, 14.3% frutas y el resto producen hortalizas, productos pesqueros, productos maderables y no maderables, etc.

En 396 de ellas, sus miembros trabajan en forma individual y en 226 se trabaja en forma colectiva o semicolectiva.

Las principales demandas de todas ellas son el crédito y apoyos para la comercialización.

La encuesta aporta información de fondo: en el 70.5% de los casos, las decisiones se toman en asamblea general o asamblea general de delegados; en el 12.1% de las organizaciones decide el Comité Directivo y en el 11.5% de ellas, las decisiones las toman los dirigentes.

Organizada la sociedad civil en el medio rural, gracias a la fuerza de su estructura familiar, a la estructura de la propiedad de la tierra, y a su propia capacidad de modernización campesina, demanda, para

poder avanzar en un proceso, el respeto a los planteamientos que en el más alto nivel establece el Estado, pero que a nivel operativo no se observan.

No cabe duda que para que la sociedad civil ejerza su función de equilibrio nacional y desarrolle su capacidad administrativa y de vigilancia en los asuntos del Estado, es indispensable la democratización de la vida política rural y la democratización del uso de los recursos, empezando por la liquidación total de la nueva y antigua concentración de la tierra y los insumos.

La estrategia tiene dos puntos neurálgicos: la necesidad de la clase campesina para modernizarse y la capacidad que tenga el Estado, los poderes públicos, para aceptar el espíritu y la letra de las modificaciones constitucionales que nos llevan a pasar de una democracia representativa a una democracia participativa. Es decir, uno de los mayores frenos en la estrategia de modernización del Estado y la de su consecuente contraparte, la sociedad civil, estriba en la incapacidad de los propios cuadros de los poderes públicos para aceptar, para aprender, que la sociedad va a exigirle cuentas, que tiene derecho a ello y que para ello, y para compartir la responsabilidad de la administración, se está organizando.

Esta organización de la sociedad civil en el medio rural tiene como base fundamental la propia estructura campesina y por apoyo al propio Estado, palanca insustituible.

La creación de una tecnología para el desarrollo rural, como en el caso de los caminos de mano de obra, o el sustancial avance que se tiene en materia de participación campesina en los programas de abasto y que vienen avanzando exitosamente desde el **conasupo**-COPLAMAR, dan muestras positivas de lo que esta estrategia tiene de potencial económico y social, a la vez que obliga a los que reaccionan más lentamente a la modernización a renovarse o quedar marginados de esta relación Estado-sociedad civil, donde los intereses de la mayoría de la nación están por encima de los apetitos individuales o de grupo.

La sociedad civil debe avanzar en esa participación y los miembros de los poderes públicos deben aprender a aceptar esta participación que, por lo demás, es el propio Estado quien la promueve. Es

imprescindible reforzar y construir instancias mixtas de participación Estado/campesinos en los distintos niveles, contribuyendo a desconcentrar el poder político.

El Programa Nacional Alimentario señala que "se desarrollará una política de organización que propicie la participación democrática y organizada de los productores en su mejoramiento económico y social. Las instituciones señaladas en el programa interactuarán con las agrupaciones, apoyando su integración en las distintas fases de la cadena alimentaria ... La organización social se constituirá en el instrumento fundamental para apoyar la retención del excedente económico generado en el campo".[8]

Finalmente, cabe resaltar que si cunde el ejemplo de la encuesta en cuanto a que las decisiones en las organizaciones son cada vez más participativas, los funcionarios públicos habrán de entender que es indispensable prepararse para esta nueva forma de diálogo que la sociedad civil proclama, por lo menos en el ámbito rural.

Una sólida rectoría del Estado puede ser el marco para el desarrollo estructural de la sociedad civil.

8. PRONAL, Pág. 83.

La Alianza Revolucionaria de la C.N.C. con el Estado Mexicano*

La lucha de los campesinos por dignificar su propia existencia y cambiar sus condiciones de vida ha sido y es, el pilar fundamental en que descansa su alianza con el Estado mexicano.

Esta alianza le ha permitido al Estado contar con una amplia base de sustentación política. Para los campesinos, la alianza con el Estado fue el pacto de esperanza para lograr mejorar su vida, contribuyendo con un proyecto político que en su primera etapa, fue prioritario para el propio Estado. El proyecto político campesino, su participación en la vida nacional y por lo tanto, su alianza con el Estado, se han ido debilitando hay que reconocerlo, producto del deterioro de las condiciones materiales de producción y de vida de la mayor parte de la población campesina.

Por todos es ampliamente conocido que la fuerza social más importante que desató el proceso de la Revolución Mexicana fue la de los campesinos, cuya acción resultó determinante en la estructuración de los principios jurídico-políticos que habrían de dar forma al orden social emergente de esa gesta. Esencial a ese orden es el artículo 27 Constitucional, que sintetiza la justicia agraria y constituye un programa político que se finca en la regulación de las relaciones de propiedad en el campo por parte del Estado mexicano.

Cárdenas hizo del reparto agrario el eje que articuló la alianza Estado-campesinos; el gran impulso cardenista a la Reforma Agraria se basó en la organización ejidal y posibilitó el establecimiento de una estructura institucional que respondía a la capacidad crea-

---

* *Intervención ante la Confederación Nacional Campesina. 29 de mayo de 1985.*

dora y organizativa de los hombres del campo y a la exigencia y compromiso de romper con una estructura agraria que impedía el desarrollo y democratización del país. Esa acción revolucionaria rápidamente habría de traducirse en un crecimiento de la producción agraria que aún marca niveles extraordinarios.

En esta etapa se fortaleció la capacidad del sector ejidal para crear excedente agropecuario, al dotársele de una base territorial más amplia. Así, para 1940 el producto agropecuario había crecido en un 39 por ciento respecto a 1930 y el volumen de la producción se había incrementado en un 71 por ciento.

Esta articulación, altamente provechosa para ambas partes, se ve alterada a partir de la década de los años 40's cuando se delinea una estrategia de desarrollo que subordina la dinámica del sector agropecuario a los requerimientos del sector industrial, y en donde el campo se convierte en un factor determinante para la acumulación industrial, estrategia económica que subordinó a su vez, la participación y democratización política de la clase campesina.

El papel del sector agropecuario quedaba en lo económico, reducido al de abastecer de insumos, materias primas y alimentos baratos, divisas y abundante mano de obra a la economía urbana industrial emergente. En lo político, el proyecto campesino quedaba subordinado y desdibujado.

Esta relación de subordinación implicó, por una parte, la necesaria sustitución por parte del aparato burocrático gubernamental, de las capacidades que se les restaban a los propios campesinos. Recordemos lo que hemos dicho en otros foros: el verticalismo burocrático que ejercen 250 mil empleados y funcionarios sobre los 40 millones de pobladores rurales, se ha traducido en una gran ineficiencia del gasto público dedicado al fomento de la producción agropecuaria; es alarmante que el total del gasto dedicado al sector sea mayor que el valor de los diez principales cultivos y de sólo la mitad del valor de la producción si se considera también la pecuaria.

Por otra parte implicó la transferencia al resto de la economía de gran parte del excedente económico rural, a costa de los ingresos de grandes grupos de población mediante los diferenciales de precios existentes entre los productores de origen agropecuario y los bienes industriales.

No obstante esta paulatina descapitalización del sector agrícola, no se logró configurar una estructura industrial integrada, eficiente, capaz de generar empleo y ampliar su propio mercado interno. Desgraciadamente lo que sí se obtuvo al enajenarle a los campesinos el control de su destino, fue la hipertrofia de la burocracia rural y el debilitamiento político de un amplísimo sector popular.

La limitada integración del aparato industrial, que se expresa en la inexistencia de un sector productor de bienes de capital y su independencia con el exterior, ha ocasionado que el dinamismo del sector manufacturero no favorezca a otros sectores de la economía y que su baja productividad se compense con bajos salarios y reducidos precios agrícolas.

Estas características de la industria no sólo limitan, como ya se apuntó, los salarios obreros, sino que además su escasa capacidad generadora de empleos afecta el desarrollo de la productividad en las actividades agropecuarias, al obstaculizar la transferencia evolutiva del empleo de las actividades primarias al resto de la economía, constituyéndose así en un obstáculo para la modernización del sector rural.

Cabe destacar que tal situación incide directamente en la distribución del ingreso, que en México es funcional al crecimiento desigual de las productividades y del empleo en y entre los sectores agropecuario, manufacturero y de servicios; y se ilustra en el hecho de que la capacidad promedio de un campesino para generar valor agregado sea de sólo un tercio de la capacidad del obrero industrial.

La inequitativa distribución del ingreso que ha acompañado a esta modalidad de desarrollo, condicionó que la producción industrial se orientara fundamentalmente a satisfacer las necesidades y demandas de la población de mayores ingresos, en detrimento de la producción de satisfactores básicos para la población de escasos recursos.

En suma, si bien es cierto que el modelo de desarrollo seguido en las últimas cuatro décadas posibilitó un crecimiento en la producción nacional a tasas del 6 por ciento promedio anual, también sabemos por experiencia que la subordinación política y la brutal

transferencia de recursos rurales para acelerar el desarrollo urbano industrial no sólo empobrece a los campesinos, sino a la nación entera.

El costo que el sector rural ha tenido que pagar por la forma en que se articula con la industria es: la extrema polarización de la agricultura; el deterioro de la agricultura tradicional y del mercado interno; el creciente control de la producción agropecuaria por monopolios agrocomerciales y agroindustriales y un subempleo rural cada vez mayor que la industria no ha podido absorber, provocando que la migración constituya, por una parte, los cinturones marginados de las ciudades y por la otra, provoque una fuerte presión migratoria hacia el vecino país del norte.

Por su parte, durante todo este tiempo la política agraria y de fomento agropecuario inhibió la capacidad y potencialidad del ejido y la comunidad como organización productiva,frenando con ello el desarrollo de la agricultura campesina. Mientras que las dependencias oficiales relacionadas con el campo, bajo una aparente búsqueda de eficiencia, fueron convirtiendo al campesino en su "administrado", arrebatándole a las comunidades las directrices de su propio desarrollo organizativo y, con ello, la posibilidad de controlar sus procesos productivos, los campesinos se vieron sumergidos cada día más en un medio que les negaba no sólo la administración de sus propios asuntos, sino incluso la administración de la justicia.

Es pues necesario reconocer que el carácter no integral de la Reforma Agraria condujo al minifundio; que el paternalismo con que actuaron la mayoría de las dependencias estatales relacionadas con el campo limitaron el desarrollo de la organización campesina y que la desintegración productiva de los campesinos los llevó a subordinarse a intermediarios, caciques y al propio Estado.

De esta manera no es casual que la Confederación Nacional Campesina haya venido planteando que la unidad y las organizaciones propias de los campesinos constituyen el único camino para mejorar sus condiciones de vida y de trabajo y que éste sea, a la vez, el único camino para equilibrar la relación campo-ciudad y con ello, dar nuevos bríos al proyecto nacional.

Para la Confederación Nacional Campesina, y esto a lo largo de su historia lo ha venido postulando, la consumación integral de la Reforma Agraria exige:

— El fomento y consolidación de la propiedad ejidal, comunal y la auténtica pequeña propiedad como sustento de una estructura agraria que permita avanzar por el camino de la justicia social;

— El aprovechamiento racional de los recursos naturales que la nación ha entregado a los productores, su explotación integral mediante la aplicación de la ciencia y la técnica para elevar así, sustancialmente el volumen de la producción y la productividad en el campo, y satisfacer con amplitud las necesidades de alimentos que el pueblo de México demanda, los requerimientos de materias primas para la industria nacional y la demanda exterior de productos agropecuarios y forestales.

Es en este sentido que la CNC demanda que la acción oficial se encauce a hacer de los ejidos, unidades económicamente rentables y cuya eficiencia productiva asegure rendimientos satisfactorios que contribuyan a elevar el nivel de vida de los productores rurales. Plantea, de hecho, el reconocimiento de la existencia orgánica de la sociedad rural, como parte complementaria de la sociedad urbana.

Asimismo, esta organización plantea que en la medida en que se avance en la organización campesina, ésta se convertirá en un factor de reordenación y desarrollo de los procesos productivos rurales, ya que los campesinos atomizados pierden fuerza orgánica y, con ello, se ven subordinados a sectores económicos más fuertes, lo que se traduce en una significativa expropiación de sus excedentes y en la pérdida del poder de decisión y control sobre sus procesos productivos.

Es así, que para los campesinos y por tanto, para la CNC un replanteamiento de la alianza entre Estado y campesinos no será producto de acuerdos contractuales, sino que deberá ser un proceso que deba gestarse, establecerse y desarrollarse y en donde habrá de lograr un papel significativo la participación política organizada de los campesinos. Pero queda claro que esta participación no habrá de limitarse al mejoramiento de la producción primaria que traerá

planteamientos de cambios estructurales en la vida urbano-industrial y desde luego, en la democratización política nacional.

Con base en la experiencia histórica, dicho replanteamiento necesariamente deberá propiciar la disolución de la acción vertical y burocrática con que han venido actuando las instancias oficiales y que las ha llevado a adoptar una actitud paternalista. Por ejemplo, las acciones de **conasupo** y de Banrural deberán ser compartidas y coadministradas con las comunidades. Con ello se promoverá una mayor y más amplia participación de los productores en sus instancias de decisión y procesos productivos.

El gobierno del presidente Miguel de la Madrid, reconociendo que la dinámica urbano-industrial ha ocurrido a un gran costo para el sector rural, se ha propuesto revalorar el papel de éste en el desarrollo nacional, revalorar el proyecto político de los campesinos para hacer que éstos ocupen los espacios que les corresponden por su significación social, económica y política en la vida del país.

Sobre esta premisa es que el Ejecutivo Federal ha diseñado una estrategia de desarrollo rural integral que busca devolverle a las organizaciones campesinas el control de sus condiciones de vida y de trabajo, a la vez que se propone la transformación de las estructuras económicas, sociales y políticas prevalecientes en el medio rural y de sus relaciones con el resto de la sociedad para lograr el mejoramiento de la productividad, empleo, ingreso e impulsar el cambio tecnológico.

En este sentido se contempla:

— Otorgar seguridad jurídica a las diversas formas de tenencia de la tierra e impulsar la organización campesina;

— Mejorar los términos de intercambio del sector agropecuario con el resto de la economía y elevar el nivel de vida de la población rural;

— Aprovechar plenamente el potencial productivo de los suelos, elevar la productividad de la tierra, reorganizar los apoyos a la producción y garantizar la soberanía alimentaria; y

— Articular eficientemente las actividades agrícolas, pecuarias y forestales entre sí, y con los sectores industrial y comercial.

La materialización de esta estrategia la constituyen el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral, y el Programa Nacional de Alimentación, los cuales se proponen como objetivo fundamental:

"El mejoramiento del bienestar social de la población rural y el incremento de los niveles de producción, empleo e ingreso con base en una mayor participación de las comunidades rurales".

El PRONADRI para el logro de dicho propósito, ha establecido cuatro lineamientos estratégicos: la disponibilidad y acceso a los bienes y servicios básicos para el bienestar social, la reforma agraria integral, la reactivación productiva de las actividades rurales y la generación de empleos.

Este programa reconoce que el desarrollo rural integral como gran tarea nacional, requiere la participación activa y conjunta de todos los agentes sociales y económicos involucrados y, en donde al Estado le habrá de corresponder impulsar la movilización de los recursos de la sociedad, para promover y orientar el desarrollo del campo, respetando las formas y órganos de gobierno que las propias comunidades se han dado. Sólo así la política del Estado podrá incidir en la promoción del bienestar social y el desarrollo de las comunidades rurales.

En suma, con esta estrategia, el Estado se propone apoyar, más no sustituir la creatividad de cada ejido, comunidad, colonia y núcleo de pequeños propietarios para que formen unidades de desarrollo rural, facilitar la resolución de sus problemas, detectar necesidades, y mejorar la explotación de los recursos existentes en beneficio de los habitantes del medio rural.

Por su parte, el Programa Nacional de Alimentación se suma al esfuerzo de posibilitar un sector rural que mejore los niveles de vida y de participación entre la población campesina, a partir de acciones orientadas a sentar las bases que procuren la soberanía alimentaria y alcanzar condiciones de alimentación que permitan el pleno desarrollo de las capacidades y potencialidades de cada mexicano.

Dado que este Programa concibe de manera íntegra y dinámica las bases del proceso alimentario, atenderá y promoverá las pequeñas y medianas unidades productivas, tomando en cuenta el binomio productor-consumidor. En este sentido es que procurará una mayor participación de los productores primarios en la transportación, comercialización e industrialización de alimentos, y fortalecerá a las organizaciones de consumidores.

Esta es, en términos generales, la respuesta que el gobierno del presidente De la Madrid ha dado al compromiso y exigencia campesina de llevar al campo una mayor justicia social y que tiende, hay que reiterarlo, a restituir a los hombres del campo el control y dirección de sus propios procesos productivos.

Por su parte, el sistema de distribuidoras **conasupo (diconsa)**, apegándose a la estrategia del cambio estructural, y congruente con los términos en que el Estado busca replantear su pacto con los campesinos, ha venido realizado acciones tendientes a lograr que las tiendas y almacenes del Sistema se conviertan en canales de comercialización y distribución que respondan cualitativa y cuantitativamente a las necesidades de la población, en su doble carácter de productora y consumidora.

Para ello, procuramos en primer lugar, ampliar y profundizar la participación de las comunidades rurales en la administración y operación de nuestras casi 12,000 tiendas y 300 almacenes, para que éstas se constituyan en canales directos para la distribución de productos campesinos sin que tengan que pasar por intermediarios, y por otra parte, en puntos de venta plenamente integrados a las condiciones socio-económicas de las comunidades en que actúan.

A través de nuestros almacenes y tiendas en todo el país realizaremos un número cada día mayor de compras directas a productores primarios organizados, ofreciéndoles además de la seguridad de la compra de su producción, servicios de transporte y almacenamiento al costo de operación y facilitándoles la gestión de créditos, seguro y compra de insumos ante las instituciones competentes. Nos proponemos también que las tiendas rurales **conasupo** sean verdaderas tiendas del pueblo, habilitando a las comunidades que las administran para que puedan otorgar créditos al consumo, respondiendo así a un fenómeno típico en el campo que es la falta

de dinero, entre los campesinos, en la época que transcurre entre la siembra y la cosecha. Por lo mismo, las tiendas podrán también comprar grano por kilo, divisa de intercambio predominante en nuestras comunidades.

Con ello, **diconsa** contribuye al fortalecimiento de mercados regionales y locales, favoreciendo la reactivación de ciertas cadenas alimentarias, prioritariamente en las zonas de temporal, contribuyendo así a impulsar un desarrollo regional que favorezca una mejor distribución del ingreso, la disponibilidad local de bienes básicos y la eliminación del intermediarismo.

Profundizando nuestra concertación con las comunidades campesinas, y planteando inclusive la posibilidad de que se asocien a nuestras tiendas y almacenes, **diconsa** se propone hacer del comercio un factor de fomento a la producción primaria y de la distribución de productos básicos, un elemento regulador de los precios de estos productos, objeto actualmente de especulación y alzas arbitrarias que dificultan aún más la satisfacción de necesidades esenciales de consumo entre las comunidades rurales.

El desarrollo rural integral es una condición para revitalizar la marcha de progreso del país; si hace 25 años los campesinos se planteaban que sus hijos fueran a las ciudades como una salida hacia el progreso, hoy debemos reconocer que las escuelas, el agua potable, los programas de vivienda y de comunicaciones, símbolos de ese progreso, deben servir a las comunidades rurales. La generación de empleos productivos y remunerados en el campo es esencial a la vida económica del país.

Queremos reiterar que acciones institucionales en áreas fundamentales como la comercialización y distribución de productos básicos, el otorgamiento de apoyos financieros, de asistencia técnica o cualquier otra dirigida a mejorar las condiciones de vida rurales, sólo serán logros sólidos y perdurables si se fincan en una participación directa de las organizaciones campesinas, si los hombres del campo hacen suyas las proposiciones de los gobiernos a nivel municipal, estatal y nacional. Tales posiciones sólo pueden ser apoyos complementarios que se adapten a las estructuras reales, económicas, políticas y culturales de la vida rural, en vez de presentarse condicionadas dentro de estructuras que violentan la integridad de la vida campesina.

Por todo ello, consideramos que en la revaloración del proyecto político de los campesinos les toca a ellos y a su dirigencia dejar de pedir prestado un proyecto de modernización industrial que no es suyo.

Toca en particular a la dirigencia campesina retomar la militancia de las bases, aun a costa del rompimiento de estructuras locales de poder, públicas o de particulares.

Toca a la instituciones públicas desconcentrar sus operaciones hacia los Estados y municipios para tener mayor flexibilidad en su respuesta a las demandas reiteradas de las comunidades, y descentralizar sus funciones en favor de la participación de la sociedad rural.

En otros foros hemos propuesto, de manera concreta y hoy queremos reiterar:

— Que puesto en marcha el PRONADRI se canalice, por lo menos, el 25% de los recursos públicos a la cadena alimentaria.

— Que la CNC se incorpore oficial y permanentemente en la instrumentación del PRONADRI a nivel de municipio, estado y federación, para garantizar que el Programa no sea un papel de escritorio.

— Proponemos que todos los servidores públicos que tienen una relación operativa directa a nivel de los distritos de riego y temporal, estén sujetos a la supervisión del sector social rural.

— Que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, oriente prioritariamente sus programas de vivienda y equipamiento de servicios a las poblaciones rurales.

La compra de insumos para la producción, el ejercicio del crédito, el pago de la asistencia técnica, la capacitación para la comercialización, la penetración en mercados regionales y nacionales, la administración de sus ejidos y organizaciones más complejas, la participación política partidaria y el reconocimiento de sus líderes deben pasar exclusivamente a manos campesinas.

Importancia Estratégica del Sector Social Rural en la Economía Nacional*

La Confederación Nacional Campesina surge de las luchas campesinas por la tierra y por adueñarse de sus propias condiciones de trabajo: el proyecto político específico de la CNC es la Reforma Agraria, pilar fundamental del desarrollo económico nacional.

Desde su fundación, con la promoción profundamente democrática de Lázaro Cárdenas, la CNC fue concebida como la estructura orgánica de los campesinos en la vida política regional y nacional.

Tutelar del cumplimiento de los artículos Constitucionales 3°, 27, 28 y 123, en los que se finca la visión del país y la contribución al proyecto nacional de los que trabajan la tierra, la CNC ha sido y será parte integral de las instituciones básicas del Estado mexicano.

El gran impulso cardenista a la reforma agraria, apoyada en el ejido y en la capacidad creadora y organizativa de los hombres del campo, se tradujo rápidamente en un crecimiento de la producción agropecuaria que aún marca niveles extraordinarios, próximos al 4.5% anual promedio de 1940 a 1960. El país tenía en la actividad social rural su principal motor de desarrollo y la base de su soberanía alimentaria. Aquel motor y aquella producción agropecuaria permitieron sostener el proyecto popular y nacionalista fiel a los mejores planteamientos de la Constitución de 1917.

Sin embargo, los cambios de política económica para impulsar el desarrollo urbano industrial a partir de 1940, colocaron al sector rural en la necesidad de acompañar subordinadamente, y en un

---

* *Intervención ante la Confederación Nacional Campesina. Noviembre de 1984.*

gran número de casos resistir, a los mecanismos de expropiación de su patrimonio político y material que inclusive, amenazaron con desarticular la vida social en el campo. Su población se vio expulsada y obligada a hacinarse en ciudades, hoy incapaces de resolver los problemas que les causó esa intensa migración.

No obstante la coherencia y constancia de la lucha de la CNC y de la población rural en frentes como la ejecución de resoluciones presidenciales que entregaron la tierra, dotación de agua, crédito, comercialización, fomento de agroindustrias y el avance democrático de su organización, la dinámica urbano industrial ocurrió a un gran costo para el sector rural. Este camino trajo consigo el latifundio simulado, los caciques y acaparadores que se apropian del producto, el congelamiento de los precios de garantía durante casi tres lustros y su rezago, que marcan los términos de intercambio rural-urbano. El desarrollo del sector social rural se vio frenado y distorsionado.

Las instituciones oficiales relacionadas con el campo se multiplicaron, subordinadas al proyecto urbano-industrial, crecieron burocráticamente y le arrebataron a las comunidades las directrices de su propio desarrollo organizativo. Lo más dramático es que las más de las veces, la organización promovida verticalmente por las instituciones, se guió por los programas de cada una de ellas, contribuyendo poderosamente a desdibujar el proyecto campesino, a desplazar a los hombres del campo y a sus dirigentes del proyecto nacional que la sociedad mexicana impulsó durante los años posteriores al cardenismo y a dejarlos bajo el arbitrio de funcionarios muchas veces corruptos, irresponsables e ineficientes.

No es de extrañar por tanto, que desde hace casi dos décadas el país haya perdido su capacidad para alimentar a toda la población, que la mitad de ésta haya perdido su seguridad alimentaria y nutricional y que la soberanía alimentaria nacional esté articulada a proveedores externos que responden a intereses políticos ajenos a los nacionales.

¿Cómo va el país a superar esta situación que acentúa su dependencia externa, que agranda el desempleo y anima la inflación? ¿Cómo van los campesinos a revertir el empeoramiento de sus condiciones de trabajo, de su bienestar material, de su alimenta-

ción? ¿Cómo van los campesinos y la población rural en general, a poner su proyecto de vida y de trabajo en el centro del proyecto político del actual régimen y por esta vía, a contribuir al fortalecimiento de la nación?

En la CNC sabemos por experiencia y memoria histórica que la unidad y las organizaciones propias de los campesinos son el único camino para transformar sus condiciones de vida y de trabajo: la organización es la principal fuerza para movilizar los recursos reales y potenciales que norman la riqueza agrícola forestal, minera, pecuaria y pesquera del país. Pero sabemos también, que la interacción de la economía rural con el resto de la sociedad mexicana, hace indispensable definir reglas del equilibrio que permitan el logro de los objetivos y metas que en la actual coyuntura demanda la nación.

El verticalismo burocrático que ejercen 250 mil empleados y funcionarios sobre los 40 millones de pobladores rurales, se ha traducido en una gran ineficiencia del gasto público dedicado al fomento de la producción agropecuaria; es alarmante que el total del gasto dedicado al sector sea mayor que el valor de los diez principales cultivos y de sólo la mitad del valor de la producción si se considera también la pecuaria.

La crisis para los campesinos ha significado menores oportunidades de empleo, peor vestido, vivienda, educación y alimentación; la crisis económica del país nos obliga a valernos de nuestras propias fuerzas, de nuestro trabajo y recursos naturales, de la enorme riqueza subyugada que está en las comunidades rurales y que sólo las organizaciones campesinas son capaces de poner en movimiento en una moderna alianza con el Estado mexicano.

El gobierno del presidente Miguel de la Madrid ha reconocido la importancia primordial de la economía rural como factor de impulso para reanimar la economía nacional, y la necesidad de equilibrar los términos de intercambio para garantizar la soberanía alimentaria del país. Ha sabido escuchar a los campesinos y revalorar su proyecto político y ha reconocido la necesidad de revisar, para reorientar, las relaciones institucionales entre el Estado y las organizaciones campesinas.

México sabe ya por experiencia, que la subordinación política y brutal transferencia de recursos rurales para acelerar el desarrollo industrial, no sólo empobrece a los campesinos sino a la nación entera.

Encontramos que las proposiciones políticas del gobierno actual hacen viables cambios políticos y económicos estructurales en las relaciones del sector rural con el resto de la sociedad. Nos referimos a la fracción XX que se adicionó al artículo 27 Constitucional y que impone al Estado la obligación de promover las condiciones de un desarrollo rural integral. Ello habrá de realizarse con el reconocimiento al esfuerzo de la sociedad civil, sin que el apoyo del gobierno se ejerza suplantando personas u organizaciones vinculadas a esta actividad.

Nos referimos también a la reforma del artículo 25 de nuestra Carta Magna, hecha con el propósito de fortalecer social y políticamente a las comunidades, impulsando su desarrollo organizativo a partir del ejido en el medio rural y de las agrupaciones obreras en el medio urbano, para que los trabajadores del campo y la ciudad puedan ejercer un dominio directo sobre medios de producción que adquieran o les sean propios.

Es también muy importante la reforma del artículo 115 Constitucional, inspirada en el propósito de fortalecer al gobierno municipal con mayores atribuciones y recursos, entendiendo la importancia de este eslabón gubernamental para la participación comunitaria en la planeación democrática de su propio desarrollo.

El desarrollo rural integral, el impulso al sector social de la economía y el fortalecimiento municipal convertidos en preceptos constitucionales por el actual gobierno, abren espacios de desarrollo político de importancia estratégica para las organizaciones del sector rural, para su democratización y el replanteamiento de sus relaciones con las instituciones gubernamentales y otros agentes del resto de la sociedad.

Estamos en el momento de avanzar hacia los cambios estructurales de la vida política, social y económica del país. Es primordial que en esta dirección el sector social rural adquiera la posición política, económica, social y cultural que le corresponde en la vida nacional,

no sólo porque a él pertenecen casi 40 millones de mexicanos, sino porque ahí están las mayores reservas de recursos nacionales por aprovechar y por la importancia estratégica de su producción; en sus manos está la soberanía alimentaria del país. Como ha dicho el presidente Miguel de la Madrid: "El país necesita, para su adecuado equilibrio social, económico y político, organizaciones campesinas fuertes, activas y promotoras; la organización de los campesinos debe ser ante todo autónoma, pero capaz de integrarse solidariamente".

En el sector rural, la gran mayoría de la población trabajadora produce en pequeñas unidades familiares, ejidales y colectivas, que cuentan con un patrimonio tecnológico propio y adecuado al proceso productivo en que se basa su economía. Esas unidades constituyen la célula económica de este sector social; es indispensable fortalecerlas e integrarlas en una amplia red de pequeñas y medianas unidades, capaz de constituir una barrera infranqueable a la crisis y de servir de base al autosostenimiento económico del sector, a su participación directa en el aprovisionamiento de insumos y a la comercialización de su producción, así como a la negociación ante otros agentes económicos.

Esta estructura que tiene al ejido en su centro y se integra por las uniones ejidales rurales, ejidos colectivos, coaliciones, federaciones, uniones de crédito, cooperativas y ARICS, entre otras, constituye la alternativa real para que el Estado pueda asegurar el logro de los objetivos que ha planteado el país.

Es el momento de dejar claro que los recursos que aportan las instituciones gubernamentales, tanto económicos como humanos, sólo pueden funcionar como activadores de los recursos mucho más importantes, que poseen los habitantes del sector rural. La evaluación del costo-beneficio favorece al proyecto rural, ya que es el sector que con los recursos que se le aplican, obtiene los mayores beneficios para el bienestar campesino, para la reactivación de la economía y para la seguridad alimentaria nacional, siempre y cuando los recursos vayan a donde los campesinos digan.

Hay que insistir en la importancia fundamental que tiene para la economía nacional, el buen desarrollo de la economía rural. Contrario a lo ocurrido en los países industrializados, en el nuestro y

por lo menos durante la presente década, el sector agropecuario y forestal puede y debe crecer más que el resto de la economía y siempre más que la población. Debe fortalecerse la conciencia de que la cadena alimentaria, integrada por la producción, comercialización, transformación y distribución de alimentos es un factor dinamizador primordial de toda la economía nacional, ya que genera el mayor número de empleos a través de los cuales se distribuye el ingreso y representa más del 25% del PIB. Como lo plantea el PRONAL, por sí misma la reactivación de la cadena alimentaria trae consigo una mayor producción de riqueza, un proceso distributivo de la misma y contribuye a la contención de la inflación y al equilibrio financiero del país con el exterior, que son los aspectos claves del desarrollo social.

Por todo lo anterior, el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral debe ser el planteamiento agrario campesino, debe considerar el bienestar social rural como el objetivo central del desarrollo del sector y la autosuficiencia plena en maíz, frijol, trigo y arroz como indispensable para la soberanía alimentaria nacional. El PRO - NADRI bien podría fijar tasas de crecimiento del 5% anual, o más para la producción agrícola.

Queremos reiterar que estos resultados económicos sólo serán logros sólidos y perdurables si se fincan en una participación directa de las organizaciones campesinas y de otros agentes rurales en las decisiones gubernamentales a nivel municipal, estatal y nacional. El ejido, el proyecto campesino, el desarrollo del sector social rural y el PRONADRI, están en el centro de la vida social, económica y política de la nación.

Por todo ello, de manera concreta proponemos:

— Que el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral enfatice de manera clara y exija el reconocimiento de la importancia primordial del sector social rural en la democratización y descentralización de la vida nacional; en la reactivación del crecimiento económico general y en la recuperación de la soberanía alimentaria nacional.

— Que se haga efectiva la puesta en marcha del PRONAL, canalizando, por lo menos, el 25% de los recursos públicos a la cadena alimentaria.

— Que a la CNC se le incorpore oficial y permanentemente a la estructuración y puesta en marcha del PRONADRI a nivel de municipio, estado y federación, para garantizar que el programa no sea un papel de escritorio.

— Que se respete como organización fundamental al ejido y que no invente cada institución una nueva organización superpuesta o paralela.

— Que se reconozca a las organizaciones rurales, uniones de ejidos, ejidos colectivos y ARICS como participantes directos, a través de las asambleas de base, en la puesta en práctica del PRONADRI. Los programas locales y regionales deben ser sancionados por las organizaciones campesinas.

— Que se canalicen recursos al sector social rural en la misma proporción en que éste participa política y económicamente en la vida nacional.

— Que se asigne a las organizaciones que tengan capacidades técnica y administrativa, un presupuesto de inversión pública y crédito para sus propios proyectos como encargados directos de su realización, siendo el único requisito la aprobación de la inversión por el COPLADE; los técnicos de las instituciones que presten su asistencia a los proyectos campesinos, deberán quedar bajo las órdenes de la organización que lo ejecute. En el futuro inmediato, los recursos para pagar a 100 mil técnicos han de pasar a las organizaciones para que sean ellas las que los contraten y no la burocracia.

— Proponemos que todos los servidores públicos que tienen una relación operativa directa a nivel de los distritos de riego y de temporal, estén sujetos a la supervisión del sector social rural.

— Que las organizaciones ejidales así como las ARICS, responsables de los proyectos agropecuarios, participen en la elaboración de los programas de las instituciones proveedoras de insumos, las crediticias, financieras y las de comercialización y transporte para hacer más transparentes y eficientes sus operaciones.

Con la adopción de esta medidas, se devolverá efectivamente a las organizaciones campesinas el control sobre el uso y los beneficios de sus recursos y de su trabajo. Así, el ejido y el sector social rural darían al país en esta crisis, la oportunidad de recobrar la

soberanía alimentaria y la solidaridad nacional. El presidente Miguel de la Madrid lo ha señalado claramente: "Los programas de la Revolución han de estar al servicio de los campesinos... tratarlos como lo que son: los dueños de su gobierno, los dueños de su tierra y los dueños del dinero que financia a estos programas".

El Sector Rural ante la Crisis Económica*

Los campesinos mexicanos constituyen un baluarte en la conformación del México moderno, pues han jugado un papel revolucionario de primera importancia y han sido impulsores de las grandes transformaciones del país. Con el apoyo de la economía rural, el país ha experimentado un vigoroso desarrollo industrial que ha descansado en un gradual, pero creciente rezago rural, provocando con ello un marcado desarrollo desigual que ha hecho crisis, no sólo de índole económica sino también social, que reclama cambios sociales integrales.

La reforma agraria y la política agrícola han sido una condición del desarrollo de la industria y del sector urbano, antes que una condición del desarrollo de la propia agricultura y del sector rural. Pero esta fase de la reforma agraria ha agotado sus posibilidades. Ya no impulsa al desarrollo industrial, sino que lo limita; ya no favorece al desarrollo político y social, sino que lo desfavorece. En virtud de ello una nueva concepción de la reforma agraria no sería confesión del fracaso de la anterior. La anterior cumplió sus finalidades de subsidio al desarrollo industrial urbano, pero ya no las cumple: por el contrario, se ha vuelto fuente de efectos negativos.

En este sentido, la experiencia histórica demuestra que una reforma en la concepción y las políticas sobre el desarrollo rural deberá sustentarse en el hecho de que la solución al problema agrario y agrícola no radica sólo en el sector agrario sino en la relación entre la agricultura y la industria. Es decir, que el verdadero problema del desarrollo rural no está sólo en la falta de producción agropecuaria, sino también en el desempleo mismo de la actividad que refleja el

---

* *Intervención en el Congreso Nacional Extraordinario de la Confederación Nacional Campesina. 26 de agosto de 1985.*

efecto de las relaciones desequilibradas entre la agricultura y la industria.

En virtud de ello, la solución para eliminar los efectos producidos por esta desequilibrada relación debe ser la de fortalecer a la industria, adaptándola a la nueva realidad a fin de que pueda contribuir eficientemente al desarrollo del sector agrícola. Esto es, que la política de desarrollo rural tiene que ampliar su visión y campo de acción hacia la industria y los servicios, y a su vez, la industria debe ampliar su visión hacia el sector rural y los servicios. En rigor, podría decirse que en el centro de una estrategia de desarrollo rural, debe encontrarse la relación agricultura-industria.

En tal sentido, deben ser considerados los problemas propios del sector rural dentro de una concepción integral de reforma agraria y política agrícola.

La reforma agraria, centrada en las formas de propiedad, de tenencia de la tierra y de organización campesina, está contemplada en la Constitución. En efecto, el artículo 27 Constitucional contiene los conceptos básicos que fundamentan la reforma agraria y sus elementos principales.

El carácter que se le da a la propiedad de la tierra constituye el concepto fundamental de la estructura legal de la reforma agraria. Este concepto se basa en la premisa de que el problema de la propiedad y la distribución de la tierra no atañe únicamente a la lucha entre los intereses individuales, sino que concierne también, y fundamentalmente, al bienestar y a la estabilidad de la sociedad como un todo. Es por ello que en el artículo referido se invoca el principio de "utilidad pública", cuya implementación le compete al Estado. La historia agraria de nuestro país ratifica este hecho. La Revolución misma es la más clara expresión de la imperiosa necesidad de que el Estado intervenga en los asuntos agrarios. La rectoría del Estado se legitima en tanto que éste reconoce derechos sociales sobre derechos privados.

El reparto de la tierra es la base sobre la cual habrá de apoyarse una reforma agraria integral a fin de lograr el derecho de los pueblos a disponer de alimentos; es dar al campesino su medio de producción fundamental; es una forma de crear empleo en un contexto en que el desempleo y el subempleo constituyen un problema crítico de la sociedad. En este sentido, el reparto agrario es un

problema permanente mientras no se resuelva integralmente el problema del desempleo y subempleo.

En suma, puede decirse que el reparto de la tierra constituye un acto de redistribución de la riqueza nacional en tanto que la tierra constituye la base de la producción; es un acto político en tanto que son las fuerzas sociales las que determinan la redistribución; es un acto económico pues la tierra constituye un medio de producción; es un acto social pues la redistribución de la tierra puede implicar un cambio en las relaciones sociales y de producción, es decir, en la organización para la producción.

Por otra parte, la forma de tenencia de la tierra más importante derivada de la reforma agraria es, sin duda, el ejido, el cual es considerado su célula o unidad básica, pues en él encuentra su máxima expresión el concepto de la función social de la tierra, en tanto que se trata de una forma comunal de tenencia. En virtud de ello y al menos en términos cuantitativos, la tenencia ejidal se ha ido acrecentando especialmente durante los últimos 20 años, al grado de ser hoy en día más extensa que la propiedad no ejidal.

Este hecho significa que crece el control y el dominio del campesino sobre la tierra, al menos potencialmente, y considerando que es sobre la base del ejido que puede levantarse el tipo de organización adecuada para producir, no solamente productos agrícolas, sino también productos no agrícolas (agroindustriales, artesanías, etc.), que pueden mejorar el nivel de vida de la población rural y elevar la productividad y la producción, es como podemos darnos cuenta del potencial económico, político y social de desarrollo que encierra el ejido.

Sin embargo, esta visión optimista sobre este tipo de tenencia de la tierra se ve opacada por el denominado rezago agrario. Esto es, por el rezago administrativo de los expedientes de aquellas tierras, cuya forma de tenencia no está plenamente definida y que por tanto exige una definición a fin de superar el conflicto social que genera. Cada expediente rezagado, no tramitado, no hace más que perpetuar y agravar el conflicto social que existe alrededor de una determinada extensión de tierra.

Por los elementos hasta aquí expuestos, es claro que la crisis constituye el momento estratégico para que el sector social rural avance hacia el necesario cambio estructural político, social y económico

del país. Es el momento en el que en esta dirección, debe adoptar la posición política, económica, social y cultural que le corresponde en la vida nacional; no tan sólo por que a él pertenecen cerca de 40 millones de mexicanos, sino porque, como ya se apuntó, ahí se encuentran las mayores reservas de recursos nacionales por aprovechar y por la importancia estratégica de su producción: en sus manos está la soberanía alimentaria del país.

Incorporar sin reservas al sector social rural al proyecto nacional es fundamental. No sólo porque este sector constituye la única respuesta para superar la crisis alimentaria, sino porque de él depende, en buena medida, nuestra independencia económica.

La situación actual exige marchar en esta dirección, pues contrario a lo ocurrido en los países industrializados en el nuestro y por lo menos durante la presente década, el sector agropecuario y forestal debe crecer a un ritmo superior al resto de la economía y siempre, más que la población. Debe, asimismo fortalecerse la conciencia de que la cadena alimentaria (integrada por las fases de producción, comercialización, transformación y consumo) constituye un factor dinamizador fundamental de la economía nacional en su conjunto, puesto que genera el mayor número de empleos a través de los cuales se distribuye el ingreso, representa más del 25% del PIB, contribuye a contener el nivel inflacionario y el equilibrio financiero del país con el exterior, aspectos claves del desarrollo social. En virtud de ello, los programas de desarrollo del sector rural deben considerar el bienestar social rural como el objetivo central del desarrollo del sector y la autosuficiencia plena en maíz, frijol, trigo y arroz como indispensable para la soberanía alimentaria nacional.

En este contexto no resulta difícil comprender que la unidad y las organizaciones propias de los campesinos constituyen la principal fuerza para movilizar los recursos reales y potenciales que forman la riqueza agrícola, forestal y pecuaria del país, y el camino más adecuado para transformar sus condiciones de vida y de trabajo.

Por ello es necesario revalorizar el papel del sector rural como factor de impulso para vigorizar la economía nacional; equilibrar los términos de intercambio rural-urbano para garantizar la soberanía alimentaria del país; y revalorar el proyecto político de los campesinos para hacer que éstos ocupen los espacios que les

corresponden por su significación social, económica y política en la vida del país.

La crisis actual acentúa la importancia y singularidad de estos planteamientos. En efecto, en tiempo de crisis escasea el capital y abunda la fuerza de trabajo; la crisis empuja a los campesinos a valerse de sus propias fuerzas, de su propio trabajo y recursos naturales, de la enorme riqueza subyugada que tienen en sus comunidades rurales y que sólo sus organizaciones campesinas son capaces de poner en movimiento en una moderna alianza con el Estado mexicano.

Alianza, esta última, que no debe ser producto de acuerdos contractuales, sino que deberá surgir de un proceso que se geste, establezca y desarrolle, y en el que la participación organizada de los campesinos habrá de jugar un papel significativo. Pero debe quedar claro que esta participación no habrá de limitarse tan sólo al mejoramiento de la producción primaria, sino que deberá acompañarse de planteamientos de cambios estructurales en la vida urbano-industrial y desde luego en la democratización política nacional. La experiencia histórica demuestra que dicho replanteamiento deberá propiciar necesariamente la disolución de la acción vertical y burocrática con que han venido actuando las distintas dependencias oficiales.

En este contexto, no resulta difícil advertir que la interacción de la economía rural con el resto de la sociedad mexicana, hace indispensable definir las reglas del equilibrio que permitan el logro de los objetivos y metas de justicia social que en la actual coyuntura demanda la nación.

La voluntad política del Estado en este sentido, se expresa en las diversas proposiciones que hacen viable los necesarios cambios estructurales en las relaciones del sector rural con el resto de la sociedad, y que se reflejan en las reformas y adiciones a los artículos 25, 26, 27, 28 y 115 de nuestra Constitución, que consagran la planeación democrática, el desarrollo rural integral, el impulso al sector social y al fortalecimiento municipal y abren, en conjunto, espacios estratégicos de desarrollo político para las organizaciones del sector rural y para el replanteamiento de sus relaciones con el Estado y otros agentes del resto de la sociedad.

En este sentido, resulta conveniente puntualizar que no es posible plantearse una democratización integral, si en cada una de las regiones del territorio nacional no se construyen las bases que la hagan posible; de ahí que la democratización integral y la descentralización de la vida nacional sean procesos convergentes y complementarios que persiguen metas de igualdad social. El fortalecimiento municipal en tal sentido, posibilita el aprovechamiento cabal de la fuerza social, del talento y la voluntad presentes en las comunidades rurales, contribuyendo así a fortalecer el desarrollo equilibrado de la nación.

Por su estrecho y directo contacto con la población, los municipios constituyen las auténticas escuelas de la democracia; constituyen asimismo, uno de los mejores instrumentos para promover, en la escala regional, una mejor integración entre comunidades rurales y urbanas; así como ampliar y consolidar los mercados locales para fortalecer la capacidad de crecimiento endógeno, y redefinir las modalidades de inserción en los mercados nacionales e internacionales.

Por todas las consideraciones hasta aquí apuntadas, es que el ejecutivo federal ha diseñado una estrategia de desarrollo rural integral que busca devolverle a las organizaciones de los campesinos, el control de sus condiciones de vida y de trabajo, a la vez que se propone la transformación de las estructuras económicas, sociales y políticas que prevalecen en el medio rural y de sus relaciones con el resto de la sociedad para lograr el mejoramiento de la productividad, empleo e ingreso rurales.

La materialización de esta estrategia la constituyen el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (PRONADRI), y el Programa Nacional de Alimentación (PRONAL), que se proponen el mejoramiento del bienestar de la población rural con base en el incremento de los niveles de producción, empleo e ingreso, a partir de una mayor participación de las comunidades rurales.

Sustentado en los conceptos básicos de reforma agraria integral y de desarrollo rural integral, que a su vez recogen los principios esenciales de justicia agraria, soberanía alimentaria y bienestar social, el PRONADRI se propone apoyar, que no sustituir, la creatividad de cada ejido, comunidad, colonia y núcleo de pequeños propietarios para que se transformen en unidades de desarrollo rural, facilitar la resolución de sus problemas, detectar necesida-

des, y mejorar la explotación de los recursos existentes en beneficio de los habitantes del medio rural.

Puesto que el PRONAL concibe de manera integral y dinámica las fases del proceso alimentario, es que se propone atender y promover a las pequeñas y medianas unidades productivas, tomando en cuenta el binomio productor-consumidor. En este sentido es que procura fomentar una mayor participación de los productores primarios en la transformación, comercialización e industrialización de alimentos, y fortalecer a las organizaciones de consumidores. Dentro de esta estrategia general, uno de los compromisos más importantes del Estado es garantizar la alimentación de la sociedad. **conasupo** es la empresa de que se sirve el gobierno federal para cumplir su papel rector del desarrollo en ese campo. A través de ella regula el mercado alimentario, lo que implica realizar las acciones específicas de vinculación, integración y concertación entre la producción y el consumo de alimentos.

En el ámbito de esta acción el sistema de distribuidoras **conasupo (diconsa)** contribuye a los objetivos de modernización de las prácticas distributivas que conduce la SECOFI. Mediante una estrategia de abasto, las sucursales y almacenes del Sistema realizan un número cada día mayor de compras directas a productores primarios, evitando la intermediación entre los productores y los consumidores. **diconsa** actúa en todos los estados del país, a través de más de 15,000 tiendas, más de 12,500 de ellas ubicadas en comunidades rurales. En particular está participando en la distribución de 14 productos básicos en pequeñas comunidades rurales y zonas marginadas urbanas. Es por otra parte, el canal distributivo que atiende la población con mayores carencias del país, lo que la convierte en el instrumento gubernamental por excelencia para aplicar selectivamente los subsidios al consumo.

La concepción que **diconsa** tiene de su acción de servicio a la sociedad de escasos recursos, parte siempre de contar con la concertación comunitaria tanto en su estrategia de abasto como de regulación de precios, a fin de que sean los propios productores los que ejerzan el control directo sobre sus recursos y su potencial económico.

La CNC pilar de la política de reparto agrario y de la constitución del ejido como unidad básica del desarrollo rural, tiene una historia

de planteamientos que han contribuido decisivamente en la concepción moderna de la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural Integral, que sin detenerse en el reparto de la tierra redefine el papel de las organizaciones y de la rectoría del Estado en el impulso a la producción. Redefine asimismo, el destino de la producción en favor de la autosuficiencia alimentaria de productos básicos, lo cual es consecuente con la defensa de la soberanía y la independencia económica del país. Pero sobre todo, es importante porque da la pauta para redefinir el papel del sector agrícola campesino en la vida nacional.

La CNC entiende por su propia experiencia, que las acciones institucionales encaminadas hacia la consecución de un desarrollo rural integral, sólo serán logros sólidos y perdurables si se fincan en una participación directa de las organizaciones de los campesinos, y si el ejido es defendido desde una perspectiva rentable.

La crisis actual constituye una oportunidad para avanzar hacia un mejor equilibrio entre la agricultura y la industria que favorezca la modernización de las prácticas productivas campesinas en favor del afán de justicia social, que conforma el espíritu del régimen de propiedad social consagrado en la Constitución.

El Sector Social en el Abasto Popular

Intervención en la II Reunión Nacional
del Programa Nacional de Consulta Popular
sobre Problemas y Perspectivas del Abasto
en México.
Agosto de 1986.
Nuevo Laredo, Tamaulipas.

Las ciudades de las zonas fronterizas han experimentado un importante crecimiento durante las últimas décadas. A pesar de ello no han logrado diversificar sus economías, al punto de no haber logrado ser autosuficientes en materia de productos básicos, pese a haber desarrollado importantes actividades industriales como la maquiladora o petroquímica, y contar, gracias a ellas, con mayores ingresos para su población que en otros puntos del país.

En efecto, por una parte, durante los últimos tres años, un sector de la actividad industrial, ubicado en la franja fronteriza norte, ha registrado un crecimiento notable que lo sitúa como uno de los más importantes generadores de divisas y empleo del país. Se trata de la industria maquiladora.

Según datos proporcionados por el director general de la Industria Metalmecánica y Bienes de Capital de la SECOFI, la maquila "se ha convertido a la fecha en soporte de la exportación y del desarrollo de aquella región, así como en una dinámica fuente de ocupación. Hasta diciembre de 1985, 785 empresas maquiladoras, de las cuales el 88% se localizan en la frontera norte, generaron divisas por 1,500 millones de dólares y 220 mil empleos. Las plantas ubicadas en las localidades fronterizas aportaron alrededor del 90% del total registrado en 1985, por los conceptos mencionados".

Las nuevas inversiones en el sector de maquiladoras se han dirigido preferentemente a las ciudades de Tijuana y Ciudad Juárez. La proximidad que tienen éstas con los mercados de California y Texas, así como las facilidades que se les han dado en materia de

transporte, comunicaciones e infraestructura, han reforzado el atractivo de esa región.

En cambio, en lo que respecta al abasto de productos básicos a ciudades y ámbitos rurales que no participan de los beneficios de la industria maquiladora, ni de ninguna otra actividad económica próspera, siguen presentándose serias fallas y deficiencias en la infraestructura y en los servicios de recepción, acondicionamiento, almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de alimentos, especialmente de productos perecederos, lo que afecta tanto a productores como a consumidores de las franjas fronterizas, ya que la falta de articulación adecuada entre esas fases propicia la intervención de largas cadenas de intermediarios.

Ha faltado, entre otras cosas, incrementar, diversificar y mejorar las vías de comunicación y los canales de distribución y comercialización que reduzcan costos, propicien mejores precios para el consumo y hagan más expedito y eficiente el aprovisionamiento oportuno en el ámbito fronterizo.

Las restricciones referidas han ocasionado, particularmente en los estados de la frontera del norte (Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua, Nuevo León, Sonora, y Tamaulipas), una dependencia creciente con relación al vecino país en lo que se refiere a adquisición de diversos productos.

Por otra parte, la constante modificación del tipo de cambio del peso con relación al dólar, desfavorable para nuestra moneda, ha propiciado una demanda creciente de productos nacionales entre quienes perciben ingresos en dólares, sobre todo de artículos básicos.

De otro lado, dadas las condiciones socioeconómicas prevalecientes, en particular las relacionadas con la concentración de la población y la insuficiencia en la generación de empleos, se han constituído en aquellas zonas amplios grupos sociales marginados del bienestar colectivo, sobre todo en las urbes y en el ámbito rural, carentes de recursos suficientes para satisfacer en todos los casos sus necesidades básicas.

En efecto, las zonas fronterizas del país, tanto las del norte como las del sur, han llegado a ser polos de atracción de muchos mexicanos

y varios extranjeros que aspiran a obtener ingresos más elevados y mejores condiciones de vida, bien en las propias fronteras o bien allende éstas.

Lo anterior ha originado, por un lado, un crecimiento considerable de la población fronteriza con relación a la del interior del país, y, por el otro, se han constituido grandes núcleos de población que, ante la insuficiencia de empleos y las exigencias inalcanzables de algunos de los existentes, viven desintegrados de la economía de aquellas ciudades, en condiciones precarias de vida, sin poder siempre cruzar la frontera ni regresar a sus lugares de origen.

En lo que respecta a las ciudades fronterizas del sur (en Chiapas y Quintana Roo, especialmente), éstas han visto crecer también su población a causa del bracerismo proveniente, sobre todo, de países centroamericanos, y una industrialización atractiva que ha hecho del petróleo y del turismo sus grandes pilares, sin que en todo caso ésta haya podido absorber la creciente mano de obra que pretende incorporársele.

Por otra parte, su desarrollo agrícola ha tenido resultados asimétricos, lo que asimismo ha hecho considerar prioritario, junto con la dotación de servicios básicos, el apoyo a la producción para el autoconsumo, a fin de resolver los problemas de desnutrición que desde hace años prevalecen en la zona.

La otra cara del problema del abasto a las zonas fronterizas lo constituye la falta de interés de muchos productores del interior del país por vender sus productos en aquellos lugares, debido a su lejanía y a la falta de vías de comunicación plenamente articuladas, o la de los comerciantes fronterizos de comprar artículos producidos en el mismo interior del país. Esto ha propiciado elevadas importaciones, que durante 1985 ascendieron en las franjas fronterizas a varios miles de millones de pesos, lo que sin duda afecta a la economía de estas zonas y a la economía nacional en su conjunto.

Por esto constituyen preocupaciones fundamentales y permanentes asegurar el abasto que demandan dichas zonas, diversificar su economía y fortalecer su integración con los mercados regionales del interior del país. En lo que respecta al primer punto el Plan Nacional de Desarrollo prevé fortalecer, junto con la moderniza-

ción de la infraestructura comercial, una política de abasto nacional a las ciudades fronterizas.

Con el propósito de contribuir a ello, el actual gobierno federal, a través de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, abrió la posibilidad de establecer centros comerciales en las fronteras. Al efecto se emitió el Decreto que establece estímulos fiscales y facilidades administrativas para la operación o modernización de centros comerciales en dichas zonas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de noviembre de 1983.

Según el Decreto citado, se conceden hasta por 10 años los siguientes estímulos para operar o modernizar centros comerciales fronterizos: permisos de importación con subsidio para la adquisición de maquinaria y equipo que requieren los centros comerciales y los establecimientos que se instalen en los mismos; depreciación acelerada de los activos fijos de la empresa y permisos de importación con base en las cuotas autorizadas a la región de artículos para la venta en dichos establecimientos con franquicia de los impuestos de importación.

De acuerdo con las declaraciones hechas el pasado 8 de mayo por el subsecretario de Comercio Exterior de la SECOFI en su discurso inaugural del "Seminario Sobre Desarrollo Fronterizo" organizado por la misma dependencia, "como resultado de este Decreto, a la fecha existen más centros comerciales en las franjas fronterizas que en muchas de las ciudades más importantes del país como pueden ser Guadalajara o Monterrey. Esto marca la importancia que tiene la franja fronteriza en su desarrollo comercial".

Desafortunadamente, los avances logrados en este aspecto de la estrategia de modernización comercial y distributiva en dicha franja no ha tenido , hasta ahora, la repercusión que exige la profundidad de la crisis económica que afecta a todo el país.

Si bien se ha acrecentado el número de centros comerciales modernos abiertos y operados por organizaciones de la sociedad civil que privilegian su atención a sus agremiados y a sectores de la población más necesitada, también se han abierto nuevos centros privados que miran más al abasto de productos atractivos a grupos de recursos asegurados de nivel medio y superior de las grandes urbes.

Por otra parte, no han dejado de extenderse los pequeños comerciantes privados que, con un capital mínimo, operan estanquillos, misceláneas, tianguis y mercados públicos a través de los cuales canalizan periódicamente reducidos volúmenes de mercancías que compran caro a diversos intermediarios y venden caro a los consumidores, especialmente a los de las zonas urbanas y rurales marginadas, cubriendo, a pesar de ello, gran parte del comercio de alimentos para consumo familiar, en comparación con los supermercados privados y las tiendas públicas y sindicales.

Por estas condiciones es que el mercado privado, que no puede dejar de ser impulsado, precisa de la complementación del comercio social propiciado y fomentado por el Estado, pues ambos contribuyen a la importante labor de asegurar el abasto de bienes de consumo generalizado en las zonas fronterizas, como en las restantes del país.

En ese sentido el más importante de los aparatos públicos de comercialización y distribución de estos productos, el sistema de distribuidoras **conasupo (diconsa)**, ha multiplicado sus esfuerzos no sólo para fortalecer dicho abasto a los grupos de recursos precarios de aquellas ciudades, con el decisivo apoyo de las organizaciones del sector social de la economía, sino también para impulsar su producción y hacer así de la comercialización el eslabón del proceso productivo que influye en la eficiencia del conjunto. Con ello **diconsa** concurre a garantizar el abasto de productos básicos sin desplazar la participación del sector privado, y a propiciar la integración de la cadena alimentaria en la franja fronteriza, asegurando mejores ganancias a pequeños y medianos productores y precios adecuados a las mayorías.

Al inicio de la década de los años 80 el Estado mexicano asumió que no es posible enfrentar el problema alimentario de manera parcializada, separando las políticas relacionadas con la producción de las de distribución y consumo de alimentos. Por ello el actual gobierno ha establecido claramente la necesidad de considerar a la cadena alimentaria de una manera integral, lo que permite impulsar el Paquete Básico de Consumo Popular desde la producción hasta el consumo.

Pilar fundamental de las reformas estructurales postuladas por el gobierno del presidente Miguel de la Madrid a esos efectos lo constituye la participación activa y democrática de las mayorías, y en particular la de aquellas que habitan en las zonas fronterizas.

Ello obedece a que en los organismos populares, obreros y los del sector rural existe la convicción, por experiencia y memoria histórica, de que la unidad y las organizaciones propias de sus bases constituyen el único camino para transformar sus condiciones de vida. La organización del sector social es la principal fuerza para movilizar los recursos reales y potenciales que forman la riqueza industrial, agrícola, forestal, minera, pecuaria y pesquera de esa parte del país.

La crisis económica del país nos obliga a valernos de nuestras propias fuerzas, de nuestro trabajo y recursos, de la enorme riqueza que está en las comunidades populares, obreras y rurales que sólo sus organizaciones son capaces de poner en movimiento en una moderna alianza con el Estado mexicano.

El gobierno del presidente Miguel de la Madrid ha reconocido la importancia primordial de la economía social como factor de impulso para reanimar e integrar la economía nacional. Ha sabido escuchar a las organizaciones sociales y revalorar su proyecto político.

Un ejemplo ampliamente significativo lo constituye su relación con el movimiento obrero organizado. Cuando en febrero de 1936, 1,230 organizaciones constituyeron la Confederación de Trabajadores de México, lo hicieron no únicamente para garantizar sus intereses, sino para crear un frente que fuera punto de partida y de unidad de todos los sectores del pueblo de México en la lucha contra la reacción interna y el fascismo; para garantizar el desenvolvimiento histórico de la Revolución Mexicana.

Fue entonces, y en torno a ese objetivo, que se afirmó la alianza entre las fuerzas que configuraban un Estado al servicio de las causas nacionales y un movimiento obrero organizado que elevaba la mirada de sus intereses inmediatos y futuros y los equiparaba a los de la nación mexicana.

En 1937, de las propuestas de la Confederación de Trabajadores de México para enfrentar el problema de la carestía de la vida, surgió el Comité Regulador del Mercado de Trigo, que se convertiría un año más tarde en el Comité Regulador del Mercado de Subsistencias. Estos antecedentes de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares se caracterizaron por una intervención seria y firme de los grupos sociales más representativos de las masas consumidoras, esencialmente el movimiento obrero organizado.

A las demandas de las organizaciones de trabajadores respondió la voluntad política del Estado: mejorar sus condiciones de vida y ampliar el sentido de la democracia a la existencia de una sociedad igualitaria.

Hoy, el cumplimiento de la misión transformadora de la Revolución Mexicana, elemento determinante del programa de lucha de la Confederación de Trabajadores de México y de las demás organizaciones sociales, nos compromete. Las proposiciones políticas del gobierno actual hacen viables cambios políticos y económicos estructurales en las relaciones del sector social con el resto de la sociedad. Nos referimos especialmente a la reforma del artículo 25 de nuestra Carta Magna, hecha con el propósito de fortalecer social y políticamente a las comunidades, impulsando su desarrollo organizativo a partir del ejido en el medio rural, y de las agrupaciones obreras en el medio urbano, para que los trabajadores del campo y de la ciudad puedan ejercer un dominio directo sobre medios de producción que adquieran o les sean propios. De manera general prevé también el apoyo a todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

En este sentido el sistema de distribuidoras **conasupo** se ha ocupado de brindar amplio apoyo para fortalecer al sector social productor de bienes y servicios. En particular ha unido esfuerzos con las grandes organizaciones obreras para promover y garantizar el abasto a los trabajadores de la maquila y de otros que se desempeñan en los ámbitos de las diversas actividades económicas fronterizas, así como para hacerlo extensivo a otras capas de la población necesitada.

En efecto, **diconsa** ha contribuido, por ejemplo, a cristalizar la tarea fundamental que se ha planteado la Confederación de Trabajadores de México (CTM) en el sentido de que "los esfuerzos en la promoción, establecimiento y operación de tiendas sindicales y unidades de comercialización social se amplíen y aprovechen al máximo para beneficiar a un mayor número de personas necesitadas en particular a los trabajadores", según ha expresado recientemente el Secretario de Fomento y Desarrollo del Sector Social de la propia CTM.

Gracias a la puesta en marcha de las acciones tendientes a cumplir con mayor eficacia esa tarea por parte del Estado y las organizaciones obreras con las que se ha reforzado el pacto solidario que las actuales condiciones reclaman, se ha acentuado la participación de sus instrumentos conjuntos de distribución y comercialización de productos básicos en los lugares de las zonas fronterizas en los que no existe una concurrencia suficiente del comercio privado, para beneficiar a un número cada vez mayor de quienes menos tienen, contribuir a la defensa del poder adquisitivo de los salarios e incrementar la racionalidad en el uso de los ingresos.

Es de recordar, en palabras del secretario de Comercio y Fomento Industrial, que "el núcleo actual del sistema de comercialización social lo constituyen las casi 15 000 (hoy casi 18 000) tiendas **conasupo**, los establecimientos sindicales y los almacenes que el sector público ha puesto a disposición de sus trabajadores", y que "en el caso de los establecimientos de la **conasupo** casi el 75% de ellos son operados por las propias comunidades rurales y por sindicatos".

Asimismo es de destacar que de un total de 9 733 tiendas que tenía **diconsa** en el primer semestre de 1983, su número se elevó a 16 944 en diciembre de 1985, de las cuales 4 696, es decir, el 26.5% de ellas, han sido establecidas en las ciudades fronterizas, tanto de la franja norte como la del sur, para atender la creciente demanda de productos básicos que ahí se genera. La participación de la sociedad civil, sobre todo la de organizaciones obreras, ha quedado demostrada por el crecimiento en el número de Centros Populares de Abasto **conasupo** (CEPACS), que en la frontera norte han llegado a ser 800, aproximadamente, y cerca de 130 en la región sureste.

El 28 de noviembre de 1985 el presidente de la República, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, inauguró en Mérida, el Centro Comercial CONASUPO-CTM, que beneficia a una población de 10,000 trabajadores.

En este año se han distribuido casi 2 millones de bonos canjeables por mercancías con un valor cercano a 2 000 millones de pesos en apoyo al consumo familiar de medio millón de trabajadores. Una parte considerable de estos bonos ha sido canalizada a trabajadores de la maquila en la frontera norte, conforme a los convenios celebrados al efecto por sus organizaciones y el sistema **diconsa**. Se estima que esta acción ha incrementado el poder adquisitivo del salario en por lo menos un 20% con relación al comercio establecido.

Por otro lado se entregaron despensas con un valor de varios millones de pesos, generando un ahorro considerable para la población trabajadora de aquellas ciudades.

En septiembre del año pasado **diconsa** celebró un convenio con el Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores, para que éstos adquieran artículos de consumo perecedero básico y generalizado utilizando el crédito FONACOT en la red de tiendas de **diconsa**.

El gobierno federal ha instrumentado mecanismos para transparentar y hacer selectivo el destino de los subsidios que se aplican a los alimentos básicos. Uno de éstos, el Programa Nacional de Distribución de Tortilla Subsidiada, se encomendó a **diconsa** para beneficio de los trabajadores, desde junio de 1984. Actualmente se vienen realizando con las organizaciones sociales de las zonas fronterizas, acciones para canalizar los beneficios de este programa a trabajadores y personas de magros recursos. En la zona de La Laguna, Coahuila, el programa ha comenzado a operar con 23 tiendas desde fines de julio de este año. En Baja California, Nuevo León y Tamaulipas se ha efectuado ya la identificación de la población destinataria y de las tortillerías que canjearán los bonos correspondientes. Por lo que respecta a la zona sur, en Chetumal se ha avanzado también en la identificación de la población beneficiaria.

En el marco del Programa de la Defensa de la Planta Productiva y el Empleo se incorporó a diversas empresas medianas y pequeñas a la cartera de proveedores de **diconsa** generando así empleos indirectos y compras por varios millones de pesos.

Por otra parte resulta igualmente significativo que de un total de ventas de 13 646 millones de pesos efectuadas en las tiendas **diconsa** de las ciudades fronterizas del norte durante 1982, en diciembre de 1985 se elevaron a 64 303 millones, en tanto que las ventas de las tiendas de la frontera sur pasaron de 4 235 millones en 1982 a un total de 29 381 millones en diciembre de 1985.

De acuerdo con los datos de ventas referidos, éstas alcanzaron en ambas franjas fronterizas la cantidad de 93 684 millones de pesos, de un total obtenido por el sistema **diconsa** a diciembre de 1985 de 298 330 millones, lo que quiere decir un 31.4% de dicho total.

Lo anterior demuestra el interés creciente de nuestras empresas por contribuir decididamente en el aseguramiento del abasto que precisan las ciudades fronterizas del país, uniendo así esfuerzos con los demás elementos de la sociedad en el cumplimiento de ese propósito, generando ahorro al consumo que más lo precisa y fomentando el impulso a la pequeña y mediana industria y a los productores primarios.

En todos los casos el incremento de ventas y de tiendas ha respondido a solicitudes expresas de organizaciones de la sociedad civil de aquellos lugares, especialmente de las obreras, que en gran medida han ido acompañadas de la aportación de recursos y el trabajo comunitario para abrir y administrar las nuevas tiendas.

La participación comunitaria ha consistido en su aportación de locales, mobiliario, administración y supervisión de cada tienda. Por su parte, **diconsa** ha aportado promoción, capacitación, organización y capital de trabajo inicial de las nuevas unidades.

Con base en las solicitudes que han hecho diversas organizaciones sociales, urbanas y rurales, es posible afirmar que la demanda por nuevas tiendas **conasupo** continuará en términos parecidos que en los años anteriores. Se prevé que las nuevas tiendas se establecerán con la aportación de sindicatos, centrales obreras y comunidades

organizadas y **conasupo** continuará proporcionando asesoría y apoyo en el abasto.

A fin de posibilitar la conservación, optimización e incremento de los avances que se han logrado en las franjas fronterizas no sólo para proporcionar un abasto eficaz, sino para contribuir a diversificar su economía e integrarla al resto de la economía del país, necesitamos comprometernos en promover una mayor participación del sector social en los mecanismos de la distribución y comercialización de los productos y servicios básicos.

En el sector social, la gran mayoría de la población trabajadora produce en pequeñas unidades familiares y colectivas que cuentan con un patrimonio propio y adecuado al proceso productivo en que se basa su economía, y que está en condiciones de ofrecer aún más en términos de producción local y regional. Esas unidades constituyen la célula económica del sector social; es indispensable continuar fortaleciéndolas e integrándolas en sus propios ámbitos, en una amplia red de pequeñas y medianas unidades, para llegar a constituir una barrera infranqueable a la crisis y hacer de ellas la base del autosostenimiento económico del sector, con una participación directa en el aprovisionamiento de sus insumos y en la comercialización de su producción, así como en la negociación ante otros agentes económicos.

El impulso al sector social de la economía, el desarrollo rural integral y el fortalecimiento municipal, convertidos en preceptos constitucionales por el actual gobierno, abren espacios de desarrollo de importancia estratégica para las organizaciones del sector social, para su democratización y el replanteamiento de sus relaciones con las instituciones gubernamentales y otros agentes del resto de la sociedad, en beneficio propio y de la comunidad en general.

El crecimiento y profundización que puedan alcanzar las organizaciones del sector social en los espacios que ganen sólo podrán acelerarse participando con ellas y respetando siempre sus decisiones democráticamente asumidas.

El Sector Social en el Abasto Popular

(Resumen Ejecutivo)

Las ciudades de las zonas fronterizas no han logrado diversificar sus economías, al punto de no haber logrado ser autosuficientes en materia de productos básicos, pese a haber desarrollado importantes actividades industriales como la maquiladora o petroquímica, y contar, gracias a ellas, con mayores ingresos para su población que en otros puntos del país.

Ha faltado, entre otras cosas, incrementar, diversificar y mejorar los canales de distribución y comercialización que reduzcan costos, propicien mejores precios para el consumo y hagan más expedito y eficiente el aprovisionamiento oportuno en el ámbito fronterizo.

Las restricciones referidas han ocasionado, particularmente en los estados de la frontera del norte (Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas), una dependencia creciente con relación al vecino país en lo que se refiere a adquisición de diversos productos.

Además, la constante modificación del tipo de cambio del peso con relación al dólar, desfavorable para nuestra moneda, ha propiciado una demanda creciente de productos nacionales entre quienes perciben ingresos en dólares, sobre todo de artículos básicos.

Por otra parte, las zonas fronterizas del país han llegado a ser polos de atracción de muchos mexicanos y varios extranjeros que aspiran a obtener ingresos más elevados y mejores condiciones de vida, bien en las propias fronteras o bien allende éstas.

Lo anterior ha originado, por un lado, un crecimiento considerable de la población fronteriza con relación a la del interior del país, y, por el otro, se han constituído grandes núcleos de población que, ante la insuficiencia de empleos y las exigencias inalcanzables de algunos de los existentes, viven desintegrados de la economía de

aquellas ciudades, en condiciones precarias de vida, sin poder siempre cruzar la frontera ni regresar a sus lugares de origen.

En lo que respecta a las ciudades fronterizas del sur (en Chiapas y Quintana Roo, especialmente), éstas han visto crecer también su población a causa del bracerismo proveniente, sobre todo, de países centroamericanos, y una industrialización atractiva que ha hecho del petróleo y del turismo sus grandes pilares, sin que en todo caso ésta haya podido absorber la creciente mano de obra que pretende incorporársele.

La otra cara del problema del abasto a las zonas fronterizas lo constituye la falta de interés de muchos productores del interior del país por vender sus productos en aquellos lugares, debido a su lejanía y a la falta de vías de comunicación plenamente articuladas, o la de los comerciantes fronterizos de comprar artículos producidos en el mismo interior del país. Esto ha propiciado elevadas importaciones, que durante 1985 ascendieron en las franjas fronterizas a varios miles de millones de pesos, lo que afecta la economía de estas zonas y a la economía nacional en su conjunto.

Por eso constituyen preocupaciones fundamentales y permanentes las de asegurar el abasto que demandan dichas zonas, diversificar su economía, y fortalecer su integración a los mercados regionales del interior del país. En lo que respecta al primer punto el Plan Nacional de Desarrollo prevé fortalecer, junto con la modernización de la infraestructura comercial, una política de abasto nacional a las ciudades fronterizas.

En ese sentido, en conformidad con las disposiciones dictadas al efecto por nuestra Coordinadora de Sector, la SECOFI, y en el marco de la gran acción reguladora del mercado de subsistencias desarrollada por **conasupo**, el más importante de los aparatos públicos de distribución y comercialización de productos básicos, el sistema de distribuidoras **conasupo (diconsa)**, ha multiplicado sus esfuerzos para fortalecer el abasto a los grupos de recursos precarios de aquellas ciudades con el apoyo decisivo de las organizaciones del sector social de la economía, y asimismo para impulsar junto con ellas su producción y hacer así de la comercialización el eslabón del proceso productivo que influye en la eficiencia del conjunto.

diconsa ha unido esfuerzos en particular con las grandes organizaciones obreras a fin de promover y garantizar el abasto a los trabajadores de la maquila y de otros que se desempeñan en las diversas actividades económicas fronterizas, así como para hacerlo extensivo a otras capas de la población necesitada.

Es de destacar al respecto que de un total de 9 733 tiendas que tenía **diconsa** en el primer semestre de 1983, su número se elevó a 16,944 en diciembre de 1985, de las cuales 4,696, es decir, el 26.5% de ellas, han sido establecidas tanto en la franja fronteriza norte como en la sur, para atender la creciente demanda de productos básicos que ahí se genera.

De otro lado, el gobierno federal ha instrumentado importantes mecanismos para transparentar y hacer selectivo el destino de los subsidios que se aplican a los alimentos básicos. Uno de éstos, el Programa Nacional de Distribución de Tortilla Subsidiada, se encomendó a **diconsa** para beneficio de los trabajadores desde junio de 1984. Actualmente se vienen realizando, con las organizaciones sociales de las zonas fronterizas, acciones para canalizar los beneficios de este programa a trabajadores y personas de escasos recursos.

En el marco del Programa de la Defensa de la Planta Productiva y el Empleo, se incorporó a diversas empresas medianas y pequeñas a la cartera de proveedores de **diconsa**, generando así empleos indirectos y compras por varios millones de pesos.

En otro aspecto, de acuerdo con los datos existentes sobre nuestras ventas, éstas alcanzaron en las franjas fronterizas la cantidad de 93,684 millones de pesos, de un total obtenido por el sistema **diconsa** a diciembre de 1985 de 298,330 millones, lo que quiere decir un 31.4% de dicho total.

Con todo ello **diconsa** y el sector social de las zonas fronterizas concurren a garantizar el abasto de productos básicos que ahí se precisa sin desplazar la participación del sector privado, y a propiciar la integración de la cadena alimentaria en dichas zonas, asegurando mejores ganancias a pequeños y medianos productores y precios adecuados a las necesidades de las mayorías.

El crecimiento y la profundización que puedan alcanzarse en esos propósitos junto con las organizaciones del sector social sólo podrán acelerarse procurando una creciente participación de las mismas y respetando siempre sus decisiones democráticamente asumidas.

La Importancia de los Precios de Garantía en el Impulso al Sector Rural*

El sector campesino ha sido soporte fundamental en la conformación del México de hoy. En la historia de nuestro país los campesinos han dado y siguen dando pruebas de su capacidad y responsabilidad social para hacer producir la tierra en beneficio del país. Aquellos que cultivan el ejido y los terrenos comunales, participan con el 60 por ciento del volumen de la producción agropecuaria y han cargado con la responsabilidad de alimentar al pueblo de México, a pesar de que su trabajo lo realizan en las condiciones más difíciles.

En los principios de nuestro siglo el movimiento campesino se destacó como la fuerza social más importante que desató el proceso de la Revolución Mexicana y cuya acción resultó determinante en la estructuración de los nuevos principios jurídico-políticos que habrían de dar forma al orden social emergente de esa gesta. Logró que el problema económico de la marginación se elevara a la altura de un proyecto político nacionalista y revolucionario, consagrado en la Constitución de 1917.

En efecto, el artículo 27 Constitucional sintetiza los principios de la justicia agraria y constituye un programa político que se finca en la regulación de las relaciones de propiedad en el campo por parte del Estado mexicano.

Asimismo, el artículo 3º consagra un desarrollo democrático al concebir a la democracia "no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo".

---

* *Intervención ante la Confederación Nacional Campesina, 25 de agosto de 1986.*

Con base en esos preceptos la acción revolucionaria del sector campesino, rápidamente habría de traducirse en un crecimiento de la producción agrícola que aún revela niveles extraordinarios. En esta etapa se fortaleció la capacidad del sector campesino para crear excedente agropecuario, al dotársele de una base territorial más amplia y al canalizársele mayores recursos. Así, para 1940 el producto agropecuario había crecido en un 39 por ciento respecto a 1930 y el volumen de la producción se había incrementado en un 71 por ciento.

Sin embargo, esta situación se vio alterada a partir de la década de los años 40, cuando los cambios en la política económica determinaron una estrategia de desarrollo que subordinó la dinámica del sector agropecuario a los requerimientos del sector industrial, y en la que el campo se convirtió en un factor determinante para la acumulación industrial, subordinando a su vez la participación y la democratización política de la clase campesina.

Con un apoyo así de la economía rural el país experimentaría un vigoroso desarrollo industrial, pero asimismo un creciente rezago rural, provocando con ello un marcado desarrollo desigual.

Empero, en la actualidad esta fase del papel del sector rural ha agotado sus posibilidades. Ya no impulsa al sector industrial, sino que lo limita; ya no favorece al desarrollo político y social, sino que lo desfavorece. En virtud de ello una nueva concepción sobre el papel del sector rural en el modelo de desarrollo nacional no significaría la confesión de un fracaso de la anterior, sino la conciencia de que ésta ha cumplido ya con sus finalidades de subsidio al desarrollo industrial-urbano y precisa por ello redefinir los términos de intercambio de ambos sectores.

Y para revertir los términos de intercambio en favor del medio rural es necesario entre otras acciones, transferir recursos del resto de los sectores económicos hacia este sector, a través del gasto público, la política fiscal y la financiera, y los mecanismos de precios.

En particular la vinculación entre la agricultura y la industria se establece a través de los precios de los productos agrícolas que las comunidades rurales suministran a las zonas urbanas. El mecanis-

mo de los precios agrícolas es la "correa de transmisión" entre la agricultura y la industria.

El congelamiento de los precios agrícolas de los granos básicos a partir de la década de los 60 nos muestra cómo este mecanismo tiene consecuencias sustanciales sobre la agricultura y los campesinos. Baste señalar que mientras los precios oficiales de los granos básicos permanecieron sin cambio de 1963 a 1973, en el mismo lapso el índice general de precios tendió al alza. Ello significó que en términos reales los precios oficiales de los granos básicos disminuyeron; que el precio oficial fijado por el gobierno operó como un precio real a la baja, transfiriendo por esta vía recursos financieros de los campesinos temporaleros al resto de la economía. De esta forma el mecanismo de precios desestimuló a los agricultores temporaleros de granos básicos y profundizó la polarización agrícola.

Los esfuerzos gubernamentales por compensar este congelamiento de los precios de garantía y el deterioro de los precios reales agrícolas, fueron sin duda considerables. Empero, su distribución tuvo efectos limitados y perversos para los campesinos más pobres. El agua de riego se concentró en las zonas irrigadas y en los agricultores más grandes; el crédito oficial benefició a los productores de cultivos agroindustriales y a los ganaderos; las concesiones de fertilizantes subsidiados estuvieron por mucho tiempo monopolizadas por los grandes agricultores y los comerciantes locales; y el subsidio a la gasolina sólo fue aprovechado por los productores con maquinaria.

En suma, la dualidad que caracteriza a la estructura agraria hizo que los instrumentos de política económica empleados por el Estado, beneficiaran fundamentalmente a la agricultura empresarial, en tanto que los agricultores de temporal permanecieron prácticamente al margen de esos estímulos.

Resulta pues indudable, que la tendencia decreciente de los precios reales agrícolas es una de las razones principales de la descapitalización de las comunidades agrícolas en nuestro país.

En contraste, y de acuerdo con la información oficial existente, en 1983 la producción del sector agropecuario creció en 3.4% respecto al año anterior, comportamiento que adquiere singular relevancia

dada la difícil situación que enfrentaba el país en esos momentos. Cabe destacar que este crecimiento se logró después de un largo período de estancamiento sobre todo del sector agrícola.

Dicho incremento obedeció en lo fundamental al aumento de 4.8% en la producción agrícola, que a su vez se sustentó en considerables aumentos de la producción de granos básicos, después de una contracción global de 2.9% en 1982.

Uno de los factores que influyó decisivamente en el aumento de producción de básicos, fue el crecimiento de los precios de garantía que logró atenuar el efecto inflacionario e impactó favorablemente en la rentabilidad neta de los cultivos básicos más importantes.

Sin duda, la producción de básicos se vincula al interés de la nación de mantener su rumbo democrático e independiente. Los países que no producen sus básicos alimentarios, ejercen con dificultad su soberanía y son víctimas del afán de dominación de fuerzas imperiales que aprovechan el hambre de los pueblos para ampliar sus hegemonías.

Por todo ello en la CNC debemos pugnar por mejores precios para quienes producen los básicos alimentarios, por precios que remuneren al productor de tal forma que capitalicen su actividad productiva, le permitan reproducir y mejorar sus condiciones materiales de vida y estimulen la expansión del área cultivada con alimentos básicos.

Hoy, la sociedad y el gobierno de México han madurado lo suficiente como para darse cuenta de que el país reclama cambios. Cambios estructurales que modifiquen realmente desequilibrios, insuficiencias y que sean económica y políticamente viables.

Los cambios estructurales de largo aliento, para los cuales el gobierno del presidente Miguel de la Madrid se ha comprometido a sentar sus bases, y avanzar en ellos con el apoyo decisivo de las organizaciones campesinas, están plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Incluyen entre otros, mejorar los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento con el propósito de avanzar hacia una sociedad más justa e igualitaria; modificar la estructura productiva de los aparatos industrial y agropecuario, lo que

implica a su vez la modificación de los términos en la relación de intercambio entre estos dos sectores, y modernizar las actividades comercial y distributiva de manera que el sector social, a través de sus organizaciones participe directamente en la comercialización de sus productos a fin de que retenga el excedente económico que genera su actividad y obtenga los productos que requiera con oportunidad, en cantidad y calidad suficientes y a precios accesibles.

En su estrategia el Plan Nacional de Desarrollo establece que "la mejora de los términos de intercambio del sector agropecuario respecto de los sectores industrial y de servicios debe contemplar el tratamiento diferencial de esta mejoría, dando atención prioritaria a las áreas agropecuarias con mayor atraso relativo". Para el logro de este propósito señala que se promoverá "una política de precios de garantía que estimule la producción", contando para ello con una mayor participación de las organizaciones campesinas.

El objetivo de esta política es "establecer una relación adecuada con los costos que logre mejorar la relación de intercambio de la agricultura con el resto de la economía", y que estos precios se fijen con anticipación a las siembras y su estructura reoriente los cultivos de acuerdo a las metas y prioridades nacionales.

La instrumentación de la estrategia económica y social del PND para el logro de tales objetivos, se da a través del Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (PRONADRI), y el Programa Nacional de Alimentación (PRONAL).

Sustentado en los conceptos básicos de Reforma Agraria Integral y de Desarrollo Rural Integral, que a su vez recogen los principios esenciales de justicia agraria, soberanía alimentaria y bienestar social, el PRONADRI se propone modificar el conjunto de relaciones económicas en favor del medio rural, procurando evitar que por esta vía se pierdan los recursos canalizados al campo y los esfuerzos de los campesinos, procurando asimismo una mayor valorización de los productos rurales en relación con sus costos de producción.

Para ello señala que "los precios de garantía agrícolas y los precios del resto de los productos rurales se incrementarán en términos reales".

Los precios de garantía constituyen un instrumento fundamental para equilibrar los términos de intercambio. Así lo concibe el PRONAL cuando plantea que los precios de garantía se sostendrán en niveles remunerativos con el doble propósito de llevar recursos al campo para que se capitalicen las unidades productivas y estimulen la expansión del área cultivada con alimentos prioritarios, particularmente de granos básicos, y que dichos precios serán establecidos en función de los costos de las unidades productivas cuya tecnología signifique un uso adecuado de recursos, a fin de evitar subsidios inconvenientes.

Por otro lado, el PRONAL también señala que, para su fijación los precios agrícolas serán revisados con antelación a cada ciclo agrícola, de modo que reflejen las variaciones en los costos de producción y el nivel general de los precios de los artículos que consume el productor. Estos precios de referencia, anunciados antes de la temporada de siembra, serán revisados y ajustados a la víspera de las cosechas, de manera que se preserve el poder adquisitivo previsto de los productores, especialmente de aquellos dedicados a la producción de alimentos para consumo humano.

Empero, para continuar avanzando en la cristalización de estas acciones en términos del mejoramiento de los niveles de bienestar e ingreso del sector rural, las organizaciones campesinas debemos participar más decisivamente en la definición de procesos esenciales para el mejor desempeño de nuestra actividad productiva, como el relacionado con la fijación de los precios de garantía. Y habremos de hacerlo en el marco de la moderna alianza con el Estado que impulsa nuestro actual gobierno, y que nos abre cauces para dignificar nuestra propia existencia sin los paternalismos de antaño.

Habremos de luchar también por que se cumpla el propósito gubernamental, expresado en el Plan Nacional de Desarrollo, de aumentar el número de centros de acopio para profundizar la presencia de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (**conasupo**) en el campo y garantizar de esta manera el pago de los precios de garantía a un mayor número de productores. Y ello precisa ampliar las posibilidades presupuestarias dirigidas a estos fines a través de este organismo.

No es exagerado afirmar, sin embargo, que estímulos a la producción como el de los precios de garantía no podrán, por sí solos, hacer que la economía en general y el sector rural en particular repunten, si no se atiende simultáneamente el problema de la distribución de productos. El binomio producción-consumo no puede escindirse sin que ello perjudique a uno u otro proceso.

Por eso el gobierno federal ha establecido entre los lineamientos de cambio estructural el de la modernización del comercio y la distribución de bienes básicos, coordinado por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), en el que fundamentalmente se trata de acercar en su relación a productores y consumidores, garantizar en los mercados la disponibilidad oportuna y suficiente de productos básicos y lograr una transferencia selectiva, transparente y temporal de subsidios al consumo.

Es la distribución la que puede propiciar la convergencia de productores y consumidores, y en consecuencia constituir un factor clave para el fortalecimiento de la producción agrícola a precios justos y remunerativos. Pero además, puede ser un factor que entre en juego para garantizar a los consumidores precios accesibles que si bien han de cubrir los costos de operación de una intermediación socialmente necesaria, le aseguren un gasto equilibrado y estable de sus ingresos mediante la reducción del intermediarismo excesivo.

El sistema **conasupo** constituye uno de los instrumentos del gobierno federal tendiente a desarrollar entre sus funciones sustantivas la de la distribución así concebida. Pero para lograrlo, es necesario escuchar y atender las necesidades y demandas de los sectores populares y marginados de la sociedad, así como aprovechar sus potencialidades promoviendo la aplicación de sus propios esfuerzos.

Como filial de **conasupo** encargada de la distribución de bienes básicos de consumo final, el sistema de distribuidoras **conasupo (diconsa)** contribuye a hacer de la comercialización un factor de fomento de las actividades productivas, y de la distribución un elemento que hace compatibles las necesidades de consumo de la población con la oferta y demanda de satisfactores básicos.

En su función distribuidora, **diconsa** regula, mediante una oferta apropiada en variedad, calidad, volumen y precio, los precios al consumidor en pequeñas comunidades rurales y zonas urbanas populares. La población objetivo de **diconsa** comprende, en su mayor parte, a la población objetivo de la política de subsidios, lo que hace de ésta un canal que debe asegurar un alto grado de selectividad en cuanto a sus beneficiarios y de transparencia en su aplicación, condiciones indispensables que las autoridades de SECOFI buscan introducir en la política de subsidios.

Con relación específica a la tortilla, ya en junio de 1984 la SECOFI había dictado un acuerdo para dar inicio al Programa Nacional de Tortilla Subsidiada en tiendas de los sectores público y social, estableciendo el sistema único de administración, control, y liquidación del subsidio directo a la tortilla, para lo cual designó como responsable a **diconsa.**

Ahora, con el propósito de avanzar en la racionalización de los subsidios y continuar ofreciendo la tortilla como producto de consumo a precios preferenciales, la SECOFI ha abierto un segundo mecanismo, consistente en hacer llegar la tortilla subsidiada a través de la distribución de formas valoradas-bonos con las que la población de escasos recursos puede adquirir el producto en las tortillerías existentes.

La tarjeta-bono de consumo tiene como finalidad respaldar la demanda de tortilla subsidiada que requiere la población necesitada y evitar, en lo posible, desvíos en el destino final del subsidio a este importante producto en la dieta de los mexicanos. La llamada "liberación" del precio de la tortilla tiene en éste uno de sus propósitos fundamentales y con ello se avanza en la racionalización de los subsidios que corresponde definir a la SECOFI.

En un contexto en el que ha disminuido el ingreso real de la mayoría de la población campesina, lo cual ha implicado un deterioro sensible en su relación de intercambio con el resto de la sociedad y en sus niveles nutricionales, la tarea de regulación y abasto que corresponde a **conasupo** en general y a **diconsa** en particular, adquiere una relevancia sin precedentes.

Empero, la CNC entiende por su propia experiencia, que las acciones institucionales encaminadas hacia la consecución de un desarrollo rural integral, sólo serán logros sólidos y perdurables si se fincan en una participación directa de las organizaciones de los campesinos, y si la actividad agrícola es defendida desde una perspectiva rentable a través del mejoramiento de los precios agrícolas.

La crisis actual constituye una oportunidad para avanzar hacia un mejor equilibrio entre la agricultura y la industria que favorezca la modernización de las prácticas productivas y comerciales campesinas en favor del afán de justicia social, que conforma el espíritu del régimen de propiedad social consagrado en la Constitución.

Fortalecimiento y Cambio Estructural del Sistema de Comercialización Social*

Señor Fidel Velázquez
Secretario General de la Confederación de Trabajadores de México y presidente de la Asociación Nacional de Empresas de Interés Social

Honorable Presidium

En nombre del sistema de distribuidoras **conasupo**, agradezco a la Asociación Nacional de Empresas Sindicales de Interés Social y a la Confederación de Trabajadores de México, el alto honor que significa el ser convocados a esta Primera Reunión Nacional de Tiendas Sindicales y Unidades de Comercialización Social, para conjuntamente encontrar caminos que mejoren su eficiencia y protejan el nivel de vida de las mayorías.

Cuando en febrero de 1936, 1230 organizaciones constituyeron la Confederación de Trabajadores de México, lo hicieron no únicamente para garantizar sus intereses, sino para crear un frente que fuera punto de partida y de unidad de todos los sectores del pueblo de México en la lucha contra la reacción interna y el fascismo; para garantizar el desenvolvimiento histórico de la Revolución Mexicana.

Es entonces y en torno a este objetivo, que se afirma la alianza entre las fuerzas que configuraban un Estado al servicio de las causas nacionales y un movimiento obrero organizado que elevaba la

* *Intervención en la Primera Reunión Nacional de Tiendas Sindicales y Unidades de Comercialización Social. 28 de noviembre de 1985.*

mira de sus intereses inmediatos y futuros, y los equiparaba a aquellos de la nación mexicana.

En 1937, de las propuestas de la Confederación de Trabajadores de México, para enfrentar el problema de la carestía de la vida, surgió el Comité Regulador del Mercado de Trigo, que se convertiría un año más tarde en el Comité Regulador del Mercado de Subsistencias. Estos antecedentes de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares se caracterizaron por una intervención seria y firme de los grupos sociales más representativos de las masas consumidoras, esencialmente del movimiento obrero organizado.

A las demandas de las organizaciones de trabajadores, respondió la voluntad política del Estado: mejorar sus condiciones de vida y ampliar el sentido de la democracia, a la existencia de una sociedad igualitaria.

Hoy, el cumplimiento de la misión transformadora de la Revolución Mexicana, elemento determinante del programa de lucha de la Confederación de Trabajadores de México, nos compromete.

El artículo 25 Constitucional señala, que bajo criterios de equidad social y productividad, se apoyará a las empresas del sector social que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores; y en general, a todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

Para 1986, impulsar este proceso representa consolidar la estabilidad económica, fortalecer la estructura productiva y elevar los niveles de bienestar social.

Fortalecer el crecimiento sostenido de nuestra economía y garantizar la prioridad social de las acciones, significa acelerar el proceso de cambio estructural mediante la elevación de la productividad del sector público, el énfasis en la modernización de la planta industrial, el estímulo a la descentralización y la reducción de la inflación.

En lo que corresponde al fomento del abasto y la comercialización social, proponemos una estrategia a desarrollar en dos líneas paralelas:

— Consolidar los avances logrados.

— Fortalecer el proceso de cambio estructural.

Ambas acciones conllevan la ampliación de la participación social en el diseño de los mecanismos, su implantación, seguimiento y evaluación.

Consolidar los Avances Logrados

Como resultado de las gestiones del movimiento obrero organizado, **conasupo** ha puesto en operación 160 tiendas sindicales.

En respuesta al compromiso contraído en la Declaración Conjunta del Gabinete Económico y el Congreso del Trabajo, de mayo de este año, se procede a la realización de los estudios socieconómicos para instalar otros 50 centros de comercialización social.

Para fortalecer el funcionamiento de 52 tiendas del Sindicato de Trabajadores de la Industria Azucarera, se asignó una partida de 225 millones de pesos. Se determinó conjuntamente, que estas unidades fueran operadas bajo un nuevo sistema de administración compartida, que garantiza un funcionamiento sano y la participación obrera.

La Dirección de **conasupo**, a petición de los trabajadores, autorizó la apertura de 7 tiendas sindicales más, localizadas en Oaxaca, Cancún, Tepexpan, Querétaro, Monterrey, Puerto Vallarta y Mérida, con una inversión por parte de **conasupo** de 800 millones de pesos y de 400 millones aportados por el movimiento obrero organizado.

El día de hoy, el presidente de la república, lic. Miguel de la Madrid Hurtado, inauguró en Mérida el Centro Comercial CONASUPO-CTM, que beneficiará a una población de 10,000 trabajadores.

En este año se han distribuido casi 2 millones de bonos con un valor cercano a 2,000 millones de pesos, en apoyo al consumo familiar de

medio millón de trabajadores. Se estima que esta acción ha incrementado el poder adquisitivo del salario, en por lo menos un 20% en relación al comercio establecido.

Se han entregado más de un millón de despensas con un valor de 2,000 millones de pesos, generando un ahorro aproximado de 300 millones a una población de 443 mil habitantes.

Para orientar y fomentar el consumo de alimentos de alto valor nutritivo, se efectuaron 35 cursos de orientación nutricional y se instalaron secciones nutricionales prácticamente en todas las tiendas que integran el sistema de distribuidoras **conasupo**.

En agosto de este año, se inauguró el Programa de Uniformes y Utiles Escolares **conasupo**-Congreso del Trabajo. Para tal efecto, se habilitaron 6,000 centros de oferta. Se realizaron ventas por 3,000 millones de pesos en beneficio de una población escolar superior a los 16 millones de alumnos.

En septiembre, celebramos un convenio con el Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores, para que los trabajadores adquieran artículos de consumo perecedero básico y generalizado, utilizando el crédito FONACOT en la red de tiendas de **diconsa**.

La próxima semana inicia las ventas el Programa de Juguetifiesta **conasupo**-Congreso del Trabajo.

La distribución del paquete básico de consumo popular se lleva a cabo en 1,800 Centros Populares de Abasto Conasupo, de los cuales han sido instalados en este año 750. Las ventas estimadas por este canal serán de 12 mil millones de pesos. Cabe agregar que estos Centros al ser directamente administrados por los consumidores, han generado cerca de 2,700 empleos directos.

El gobierno federal, ha instrumentado mecanismos para transparentar y hacer selectivo el destino de los subsidios que se aplican a los alimentos básicos. Uno de éstos, el Programa Nacional de Distribución de Tortilla Subsidiada se encomendó a **diconsa** para beneficio de los trabajadores, desde junio de 1984.

Diariamente 500,000 familias de trabajadores ubicadas en áreas urbanas, adquieren tortilla a 21 pesos kilo en 3,400 tiendas en todo el territorio nacional. En este año se han distribuido cerca de 300 mil toneladas con un valor de subsidio de 4,190 millones de pesos.

En el marco del Programa de la Defensa de la Planta Productiva y el Empleo, se han incorporado 2,800 empresas medianas y pequeñas a la cartera de proveedores de **diconsa**, generando 76,000 empleos indirectos y compras del orden de 31,200 millones de pesos.

Para proteger estos avances necesitamos comprometernos en una mayor participación que garantice una mejor operación de los mecanismos de comercialización social. El estudio de los principales problemas que la afectan y las acciones a realizar al respecto, deberán ser resultado de esta Primera Reunión y motivo de compromisos y programas conjuntos.

Fortalecer el Proceso de Cambio Estructural

Proponemos a su consideración las siguientes medidas concretas:

— Constituir Comités de Vigilancia en las tiendas sindicales y Unidades de Comercialización Social, para mejorar la eficiencia de **diconsa** y ampliar los canales de participación del movimiento obrero organizado.

— Capacitar al personal responsable de la operación y administración de las tiendas sindicales; asistencia técnica en la instalación de las nuevas unidades comerciales y financiamiento del 75% de los capitales iniciales de trabajo, cuando el movimiento obrero organizado proporcione locales y mobiliario.

— Apoyar técnica, financiera y administrativamente a las cooperativas de producción y consumo del sector social.

— Articular los mecanismos de comercialización social con la oferta de las organizaciones de productores, a través de la infraestructura y experiencia comercial de **diconsa**. La empresa pública, en coordinación con los mecanismos de comercialización del sector social, fortalecerá así su función reguladora.

— Lograr que los subsidios lleguen directamente al pueblo trabajador.

— Ofrecer a las empresas sociales integradas en la ANESIS, un canal de comercialización para sus productos.

Hemos hecho referencia a los antecedentes de la lucha del movimiento obrero contra la carestía y por mejorar el nivel de vida de los trabajadores, porque en ellos está el origen y sentido de la **conasupo**.

Queda claro que esta institución ha sido decididamente influida desde su creación y transformaciones sucesivas, por los requerimientos planteados por el sector obrero organizado.

Por ello, en momentos como los actuales, que a semejanza de la época de creación de la Confederación de Trabajadores de México, la defensa del ingreso del trabajador se convierte en un reclamo generalizado, estamos seguros que los mecanismos de comercialización social deberán ampliarse para proteger el salario de los trabajadores. Su crecimiento y profundización avanzarán hasta donde seamos capaces de conducirlos, conjuntamente la organización obrera y **conasupo**.

IV. La colaboración entre la empresa pública y universidades y centros de investigación para la solución del problema alimentario

IV La colaboración entre la empresa pública y universidades y centros de investigación para la solución del problema alimentario

Introducción

Sin lugar a dudas, las acciones de comercialización y distribución de alimentos realizadas por las empresas públicas no cumplirían cabalmente sus objetivos si además no buscaran contribuir, de manera significativa a la solución de las grandes carencias nutricionales que presenta el país.

Tres son los principales aspectos que determinan nuestro perfil nutricional: el primero de ellos es la estrecha asociación que existe entre las carencias nutricionales con sus diferencias regionales, con la distribución del ingreso y su evolución; el segundo, es el sistema de comercialización que vincula a los productores con el mercado y el sistema de distribución, que relaciona la oferta con los consumidores, de estos sistemas depende, pues, la disponibilidad en cantidad y calidad adecuadas de productos alimentarios para la población y, el tercer aspecto determinante es el relativo a los patrones alimentarios de la población.

Este panorama justifica por sí solo las acciones que el Estado, a través de las empresas públicas, debe realizar para frenar el creciente deterioro de la dieta popular y no sólo recuperar sino superar los niveles nutricionales que antaño poseía el pueblo mexicano.

Para el adecuado desarrollo de estas acciones es necesario contar con la contribución de universidades y centros de investigación para conocer las investigaciones que realizan en materia de alimentos no convencionales, de alimentos enriquecidos de proteínas y vitaminas, para incrementar el tiempo de duración de los productos disminuyendo ostensiblemente las mermas.

Se requiere también del apoyo de la comunidad científica y tecnológica para ayudar a los proveedores, en especial a los pequeños y medianos, a mejorar la calidad y presentación de sus productos, a optimizar el uso de sus materias primas reduciendo así sus costos de producción, etc., y para promover la adopción de tecnologías baratas y adaptadas a las condiciones del pequeño productor primario o industrial.

Por sus características la pequeña y mediana industria tiene no sólo necesidades, sino capacidades propias de desarrollo tecnológico, las cuales ofrecen grandes ventajas en la situación actual del país.

Sus bajos coeficientes de importación no sólo posibilitan su crecimiento sino que le dan libertades de innovación tecnológica con que no cuenta la gran industria.

Además, constituyen la principal fuente de ocupación remunerada en el sector manufacturero, ya que por cada empleo que genera la gran industria por unidad de capital, la pequeña y mediana industria genera 2.8 plazas, representa también la principal oportunidad de capacitación para la población que se incorpora al sector industrial.

Con su Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Industria, **diconsa** busca incidir en forma integral sobre los problemas que tradicionalmente han venido afectando a este sector, ofreciéndoles un paquete de apoyo que comprende, la seguridad en la compra de sus productos y la promoción de sus artículos en las tiendas

del Sistema; el apoyo en trámites que deban realizar para convertirlos en proveedores de la empresa; al pronto pago por la venta de sus productos a través de los fondos FIA y FOGAIN y, la capacitación y asesoría en materia tecnológica.

Los Alimentos: Estructura del Abasto*

México es un país de grandes carencias nutricionales. La conciencia social sobre este problema es un paso fundamental para enfrentarlo, no sólo como padecimiento de ciertos sectores que por elemental justicia merecen satisfacer sus necesidades alimentarias básicas, sino además como una limitante macroeconómica al desarrollo del país, que debe ser resuelta con la voluntad política y el concurso social que el esfuerzo demanda.

Aspirar a la igualdad social y al perfeccionamiento de la democracia, se sustantiva en la seguridad del acceso para toda la población a un suministro estable en el tiempo y en el espacio de los alimentos que le permitan a cada persona, independientemente de su condición social, obtener los mínimos nutricionales para el logro pleno de nuestras facultades.

El gobierno federal, los estatales y municipales, las empresas públicas relacionadas con la producción o distribución de alimentos, las organizaciones campesinas y obreras, institucionales académicas —como la UNAM, que con gran éxito lleva a cabo un Programa Universitario de Alimentos—, tienen junto con otras instancias nacionales, la formidable tarea de actuar, cada una y en conjunto, para que la mitad de nuestra población que no los tiene pueda alcanzar esos mínimos nutricionales.

Es una tarea que abarca el pasado y el futuro del país; sus dimensiones atañen a casi todos los aspectos de la vida nacional, lo que también explica su complejidad. En esta presentación nos referiremos a tres de esos aspectos para tratar de explicar el papel que

---

* *Intervención en el Seminario del Programa Universitario de Alimentos (PUAL), y del Instituto Nacional de la Nutrición. 1984.*

distribuidoras **conasupo** juega y pretende jugar en cada uno de ellos.

El primero es la estrecha asociación que existe entre las carencias nutricionales con sus diferenciaciones regionales, con la distribución del ingreso y su evolución. Un reciente trabajo de la CEPAL muestra que la brecha entre las familias pobres y ricas ha tendido a ensancharse. Ello, obviamente, se expresa en marcadas diferencias en relación al consumo de alimentos: en el último año de comparación (1977), el 10% de la población con mayores ingresos consumía 12 veces más carne de res, 6 veces más carne de puerco, 14 veces más carne de ave, 11 veces más leche pasteurizada que el 10% más pobre de la población.

Los desequilibrios y tendencias en la distribución del ingreso a que nos hemos referido, agudizadas por la severa inflación de los últimos años, justifican por sí solos acciones que el Estado debe realizar para influir en el comportamiento del mercado; su regulación es un complemento necesario a los mecanismos del mercado para asegurar la satisfacción de las necesidades esenciales de la población de escasos recursos.

La ubicación de **diconsa** en la fase distributiva permite establecer una efectiva concertación con los diferentes agentes que integran la cadena agro-alimentaria, ya que constituye el agente que capta las necesidades de la sociedad para transmitirlas a los productores.

La regulación del mercado alimentario supone acciones específicas desde la producción primaria hasta la distribución final de alimentos, con el propósito de equilibrar la cantidad y calidad de la oferta y adecuar sus precios a los niveles de ingreso de la población más necesitada del país.

No es posible, en efecto, regular el mercado incidiendo solamente en la distribución final; es preciso considerar todas aquellas actividades que integran el proceso de producción-distribución-consumo.

La regulación es una abstracción si no se identifica concretamente a la población a la cual van dirigidos sus beneficios; **diconsa** ha hecho por eso de los pequeños productores temporaleros y de la pobla-

ción urbana que habita en los cinturones de miseria y de zonas marginadas, su población objetivo preferente.

La regulación debe ser también selectiva según las características específicas de cada producto y región, para darles a cada uno el tratamiento congruente con la situación particular que se busca regular; experiencias anteriores, demuestran que políticas homogéneas para problemas heterogéneos, profundizan en vez de resolver las diferencias.

Otro aspecto fundamental que debe observar una política de regulación, es la relación que existe entre el canal de distribución y los estratos de población por nivel de ingreso, a fin de actuar estratégicamente en aquellas vías comerciales que se relacionen con la población de menores recursos.

Esta correlación entre los canales de distribución y la población a la que sirven, ha permitido establecer que el comercio privado que sirve a la población más pobre, es el que mantiene los precios más altos del paquete básico de alimentos como consecuencia de su atomización y subordinación al intermediarismo.

Para cumplir cabalmente con los objetivos de distribución y regulación de los productos más importantes en el consumo de los estratos sociales de bajos ingresos, **diconsa** se ha propuesto priorizar su participación en el mercado de productos básicos dentro de los canales que abastecen a la población de más bajos ingresos.

Ello no significa que el Estado pretenda sustituir al comercio privado en estos ámbitos, sino tender a crear las condiciones indispensables para que las actividades de los particulares se desarrollen de acuerdo al interés social, y complementarlo en aquellos lugares donde no se desee o no pueda llegar.

Mediante la regulación del mercado, **diconsa** espera también fomentar la modernización comercial al contribuir a la integración del circuito producción-distribución-consumo de alimentos, acortándolo y apoyándolo selectivamente, en función de su capacidad de respuesta a las demandas populares.

Con el Programa de Apoyo a la Regulación del Paquete Básico, **diconsa** participa en la regulación de los productos más importan-

tes en la dieta de los mexicanos, ofreciendo a los precios más bajos del mercado, un grupo de productos básicos cuyo número se incrementará paulatinamente; en 1984, este programa se concentra a nivel nacional en los siguientes productos: maíz en grano, frijol, harina de maíz, harina de trigo, arroz, leche, huevo, aceite vegetal, azúcar y tortillas de maíz.

Durante 1983, la política del Estado de regulación comercial y establecimiento de precios oficiales aunada a la presencia de **diconsa** a lo largo y ancho del país y actuando en la regulación del mercado con base en una política de precios consecuente, han sido factores determinantes para que el índice de precios alimentarios en México, en esta época de crisis, crezca menos que la del índice de precios general, situación que contrasta con lo que ha ocurrido en la mayoría de los países en este período de crisis mundial.

El segundo aspecto determinante en el perfil nutricional del país, es el sistema de comercialización, que vincula a los productores con el mercado y el sistema de distribución, que relaciona la oferta con los consumidores: de estos sistemas depende, pues, la disponibilidad en cantidad y calidad adecuadas de productos alimenticios para la población.

El sistema **diconsa** es el aparato más importante con el que cuenta el Estado para la comercialización y distribución de productos básicos de consumo generalizado, y sus acciones se apegan a los lineamientos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo y a los principios que orientan al Programa Nacional de Alimentación, para afrontar el problema alimentario y nutricional de manera integral.

diconsa constituye uno de los elementos integradores y reactivadores de la cadena alimentaria. En este sentido, sentará las bases para implementar una estrategia de comercialización que active y oriente la producción de básicos en las distintas regiones del país. Se busca, en definitiva, transformar la simple acción de compra en una verdadera estrategia de abasto, de manera que la empresa utilice su enorme capacidad de compra mediante la concertación de convenios, con el doble propósito de obtener los precios más bajos del mercado y la seguridad en el surtimiento.

Sin embargo, se reconoce que para lograr el cabal cumplimiento de los objetivos, es necesario descentralizar las funciones de la empresa. Para ello, y en apego a los lineamientos del gobierno federal en materia de descentralización y fortalecimiento municipal, el sistema **diconsa** ha descentralizado y delegado la función del abasto a los niveles operativos de los estados y los municipios, otorgándoles la autonomía necesaria para que los problemas de comercialización y distribución de productos básicos sean resueltos en el lugar donde se presenten.

Para 1984, y en el marco de la estrategia de abasto, el sistema **diconsa** se propone realizar un profundo esfuerzo para lograr compras por 150 millones de pesos, de los cuales 30 mil millones se adquirirán de la pequeña y mediana empresa, que representa una gran alternativa potencial para el abasto de alimentos básicos.

La instrumentación del programa PAPMI representa también una alternativa para estos industriales y que su incorporación a la carpeta de proveedores del sistema permite comercializar en mejores condiciones su producción, reduciendo con ello el intermediarismo excesivo de que son objeto y contribuyendo a elevar el ingreso de esos productos reteniendo el excedente económico generado. Como parte de este programa de apoyo, se han formalizado convenios en los estados de Michoacán, Puebla, Guanajuato, Nuevo León y Colima, incorporando a nuestro padrón a nuevos proveedores locales. Asimismo estamos instrumentando un programa de compras directas a productores del campo entre los que ya hay resultados en los siguientes productos: arroz, miel, café, lenteja, sandía, uva y mango entre otros. Esto ha permitido dar el mayor precio posible al productor y el menor posible al consumidor.

En los últimos años el sistema **diconsa** ha tenido un fuerte crecimiento de su infraestructura de distribución, así como una expansión territorial muy importante, distinguiéndose por una positiva reorientación hacia el medio rural, lo que le ha permitido lograr una mayor incidencia social, beneficiando con ello a la población que prioritariamente requiere de apoyo para el consumo de productos básicos. Actualmente **diconsa** se encuentra ubicada en el 95% de los municipios del país lo que la sitúa como la empresa distribuidora más importante en su género.

La infraestructura comercial de la empresa está constituída por más de 13 mil puntos de venta,de los cuales el 80% se ubica en el medio rural y el 20% restante en el medio urbano. Sin embargo, cabe señalar que la proporción de ventas entre el medio urbano y rural, que es de 3 a uno, se encuentra aún lejos de nuestras metas deseadas.

Durante 1983 acudieron a nuestras tiendas en el sector urbano alrededor de 10'700,000 clientes al mes, es decir, un 5% más de los que entraron en 1982.

En lo que respecta al medio rural se atendieron durante 1983 a 17'000,000 de personas mensualmente, lo que subraya la preocupación de la empresa por otorgar especial atención a este medio.

La piedra angular del crecimiento físico y territorial que el sistema **diconsa** ha alcanzado, se debe a los esfuerzos que la empresa ha realizado para incorporar la participación comunitaria tanto del medio rural como de las zonas marginadas urbanas en los programas y acciones que realiza la empresa.

La participación corresponsable **diconsa**- comunidad en relación con la problemática del abasto y el consumo ha representado para **diconsa** un mejor y mayor acercamiento de la sociedad civil, de manera que a través de la activación de los recursos y capacidades de la población, capta sus necesidades y responde más ampliamente y de manera integral a sus demandas.

A partir de 1980 el Sistema dirigió sus acciones hacia el medio rural y otorgó mayor apoyo a la participación comunitaria. En la actualidad existen en operación alrededor de 9,700 tiendas campesinas de participación comunitaria, es decir, más del 90% del total de tiendas rurales. Las comunidades se organizan en Consejos Comunitarios de Abasto para captar las demandas y necesidades de la población. **diconsa** por su parte, realiza el abasto a estas tiendas a través de los almacenes rurales de abasto comunitario proporcionando además, asesoría y capacitación.

Los importantes logros obtenidos con la participación comunitaria en el medio rural, permitieron que la empresa emprendiera en 1983 el Programa Nacional de Abasto a Zonas Marginadas Urbanas

(PAZMU), cuyo objetivo central consiste en distribuir los productos del Paquete Básico de Consumo Popular a partir del establecimiento de tiendas basadas en la coparticipación corresponsable **diconsa-** población consumidora organizada de las zonas marginadas de las principales ciudades del país.

El establecimiento de estas tiendas ha contribuído a frenar el impacto que la crisis inflacionaria causa en el poder adquisitivo de la población de más escasos recursos.

Sin embargo, estamos conscientes de que nuestra participación en la resolución del problema alimentario a través de la distribución y de la regulación del mercado, será siempre insuficiente; el tercer aspecto determinante en el abasto de la alimentación popular, al que nos referiremos por último, es el relativo a los patrones alimentarios de la población.

El déficit nutricional de grandes sectores de la población con respecto a los mínimos normativos no se debe tan sólo al reducido poder adquisitivo y a las deficiencias del sistema de comercialización y distribución, sino también a los malos hábitos de consumo que ha venido adoptando gran parte de esa población.

En este ciclo de conferencias se ha abundado en valiosos detalles sobre la descomposición de la dieta del mexicano y el papel que ha jugado en ello la mercadotecnia de alimentos de escaso valor nutritivo; sólo queremos enfatizar que la revalorización de las dietas tradicionales viene a replantear las bases de lo que se considera como un patrón de consumo ideal para todo el mundo (la dieta estadunidense), y que calificara el bajo consumo de alimentos de origen animal como un signo sobresaliente del subdesarrollo. Asimismo contradice las teorías que relacionan el problema de la mala nutrición únicamente con el nivel de ingresos, soslayando el papel fundamental que debe desempeñar la educación nutricional.

Conviene puntualizar que mientras en los Estados Unidos la sustitución parcial de alimentos de origen animal por cereales y productos integrales, frutas y hortalizas, implicaría una reorientación en la industria alimentaria, en latinoamérica un cambio en este sentido facilitaría la consecución del objetivo de autosuficiencia en la producción de alimentos básicos. En efecto, gran parte de los

recursos destinados a la producción de alimentos de origen animal y que consumen principalmente las clases de mayores ingresos, pudiera ser liberada para fortalecer el consumo de cereales y leguminosas. Recordemos que por cada hectárea de granos* destinados al consumo humano directo se necesitan 2.17 has. para la producción lechera, 5.5 para la producción avícola, 8.33 para la porcina y 20 para la bovina, para obtener el mismo nivel relativo de energía y proteínas. Por lo tanto, en los países subdesarrollados, el destino de buenas tierras agrícolas para la engorda de ganado constituye una irracionalidad desde el punto de vista nutricional. Sin embargo, parece ser que en México la tendencia es en este sentido.

Ante este panorama, cabe a las instituciones públicas y en particular a **diconsa** tomar medidas tendientes a frenar el creciente deterioro de la dieta popular y a recuperar y superar los niveles nutricionales que antaño poseía el pueblo mexicano.

Para ello hemos adoptado en **diconsa** un Programa de Orientación Nutricional cuyos objetivos básicos son:

— Proporcionar a la población información práctica y realista para la diversificación y mejoramiento inmediato de su dieta alimenticia, atendiendo a la capacidad del gasto familiar.

— Motivar a la población a cambiar los hábitos de consumo que significan gastos innecesarios y a adoptar prácticas de higiene y conservación de alimentos en beneficio de su salud y de su economía.

Estamos todavía en los principios de este programa. Para su adecuado desarrollo necesitamos de la contribución de las universidades y de los centros de investigación.

Necesitamos percatarnos de las investigaciones realizadas por el sector académico en distintas regiones del país y que tengan posibilidades de implementación. Por ejemplo requerimos saber de las investigaciones en materia de alimentos no convencionales. También es de sumo interés para nosotros incorporar a nuestra lista de mercancías, alimentos enriquecidos de proteínas o de vitaminas. Sabemos que en esta área el problema no es de fácil solución, pues

* Fuente: Cuaderno de Nutrición, Pág. 27, julio-diciembre de 1982.

por un lado el costo del alimento tiende a aumentar, por otro lado el cambio de sabor o de color provoca el rechazo del cliente. Nosotros podemos utilizar nuestro gran poder de compra para inducir la producción de estos alimentos por parte de nuestros proveedores. Sin embargo, como paso previo tenemos que asegurar un precio competitivo en el mercado y una buena aceptación por parte de nuestros consumidores. Por lo tanto, estamos ante un gran reto que evidentemente es para nosotros, en particular para **diconsa**, como para el sector académico de nuestro país.

De igual forma necesitamos incrementar el tiempo de duración de nuestros productos disminuyendo ostensiblemente las mermas, mejorando así la eficiencia de la empresa y la atención a los consumidores. Para ello deberemos encontrar métodos baratos de conservación.

Requerimos también disminuir las pérdidas y mermas causadas en el transporte de nuestros productos. En el campo sobre todo, las altas distancias a recorrer y las precarias condiciones de los caminos generan pérdidas tanto en cantidad como en la calidad de nuestros productos.

Como ya dijimos la empresa ha definido un Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Industria, ello da la seguridad de un mercado a los industriales nacionales. Sin embargo requerimos la asistencia de la comunidad científica y tecnológica para ayudar a esos proveedores a mejorar la calidad y presentación de sus productos, a optimizar el uso de sus materias primas reduciendo así sus costos de producción, etc.

Estamos interesados en promover la adopción de tecnologías baratas y adaptadas a las condiciones del pequeño productor primario o industrial. En esta óptica estamos propiciando la adopción por parte de los pequeños productores de leche de un pasteurizador de pequeño volumen de operación, que alarga la vida útil del producto en comparación con los métodos de pasteurización tradicional. Esta tecnología ideada por la UNAM y difundida por el PUAL no sólo permitirá un incremento en los ingresos de los pequeños productores (ejidatarios, comuneros y minifundistas) sino que también facilitará la disponibilidad de este tan importante alimento en las regiones más apartadas de nuestro país.

Creo que el caso del pasteurizador es solamente el inicio de una labor conjunta entre **diconsa** y las universidades para el bien del país. Este año, hemos creado en **diconsa** una Unidad de Investigación y Desarrollo cuyo objetivo es promover el desarrollo tecnológico de la empresa, a través de la vinculación y coordinación con la comunidad científica y tecnológica existente en el país.

Estamos en los inicios de nuestra cooperación. Esperamos ampliar e intensificar nuestra relación con toda la red de universidades, centros de investigación, institutos, etc., dedicadas a la investigación alimentaria, y al desarrollo tecnológico a lo largo de todo nuestro territorio. No cabe duda que esta cooperación redundará en beneficio de la comunidad científica del país, de **diconsa** y sobre todo de las grandes mayorías de nuestro país.

Deseo por último agradecer al Comité organizador la invitación que me fue hecha para participar en este Seminario, así como al Programa Universitario de Alimentos y al Instituto Nacional de la Nutrición, su amable y útil colaboración que han tenido con nosotros.

Programa del Sistema de Distribuidoras Conasupo para la Pequeña y Mediana Industria

Marzo de 1985

El Papel de la Pequeña y Mediana Industria en el Cambio Estructural

El país requiere avanzar hacia una auténtica renovación nacional, a partir de las interrelaciones económicas y políticas de la sociedad; tiene que superar las ineficiencias y rezagos en la agricultura, la industria y los servicios a fin de combatir, entre otras, las extremas desigualdades sociales, la insuficiente integración y competitividad internacional de la industria, la excesiva intermediación en el comercio, los bajos niveles de productividad de la agricultura, el retraimiento actual en la producción, el desempleo, las altas tasas de inflación, las inelasticidades en la planta productiva y la insuficiente generación de ahorro interno para financiar el desarrollo.

A pesar de que la modernización experimentada en el sector industrial, ha permitido su diversificación y un rápido crecimiento durante varios años, es indispensable ahora superar su dependencia externa en bienes de capital e insumos, sus bajos índices de productividad y estrechos límites a la capacidad de generación de empleos. Nos interesa en particular, destacar dos características de la estructura industrial del país que nos permitirán distinguir a la gran industria de la pequeña y mediana en su problemática y potencialidades; nos referimos a la polarización tecnológica y a la concentración espacial y social del crecimiento económico.

Se ha confundido la innovación tecnológica con procesos que requieren una alta densidad de capital, propios de la gran industria; esta visión centralizadora ha inhibido las posibilidades de desarrollar una tecnología adecuada a la heterogeneidad de la estructura industrial del país.

Se ha desconocido, en efecto, que por sus características la pequeña y mediana industria tiene no sólo necesidades, sino capacidades propias de desarrollo tecnológico, las cuales ofrecen grandes ventajas en la situación actual del país.

Sus bajos coeficientes de importación no sólo posibilitan su crecimiento sin ejercer presiones sobre la balanza de pagos, sino que liberan a la pequeña y mediana industria de la rigidez de los contratos de importación tecnológica, dándole libertades de innovación con que no cuenta la gran industria.

En el mismo contexto externo, las industrias pequeñas y medianas ubicadas en las ramas metal-mecánica y bienes de capital, ofrecen grandes posibilidades para la sustitución de importaciones con el consecuente ahorro de divisas para el país.

Por otra parte, además de constituir la principal fuente de ocupación remunerada en el sector manufacturero, ya que por cada empleo que genera la gran industria por unidad de capital, la pequeña y mediana industria genera 2.8 plazas, representa también la principal oportunidad de capacitación para la población que se incorpora al sector industrial.

En cuanto al conocido fenómeno de la concentración, recordemos que la gran industria, que representa apenas el 1% del total de los establecimientos industriales, genera el 60% del valor agregado por el sector y concentra la mayor parte del mercado interno y del financiamiento bancario. Ese mismo crecimiento industrial se ha reflejado además en la macrocefalia urbana de la zona metropolitana de la Ciudad de México y en la urbanización de Monterrey y Guadalajara, lo que reduce a una parte del territorio nacional la actividad económica y los frutos del desarrollo, desaprovechando la gran cantidad de recursos humanos y naturales existentes en el territorio nacional (Cuadro No. 1).

En virtud de ello, se hace necesario redistribuir la actividad económica no sólo entre sectores, sino también entre regiones, tratando de aprovechar la abundancia de fuerza de trabajo y explotando racional y plenamente los recursos naturales con que cuentan las distintas localidades del país.

El camino descentralizador implica por tanto, retomar a las necesidades sociales fundamentales como eje de la política de fomento industrial, redistribuyendo la actividad económica inactiva o muy poco atractiva.

Para lograrlo, debe aprovecharse la parte de la infraestructura económica del país que representa la pequeña y mediana industria, que por su tamaño y niveles de inversión que requiere, empleo que genera, utilización de insumos nacionales y escalas de producción adecuados a los mercados locales, es un elemento propiciador del desarrollo regional autónomo.

El apoyo a este segmento de la industria cobra así una singular importancia en el marco de la estrategia de cambio estructural. Y ésta es aún más significativa si se considera que dicho cambio se orienta a lograr una mayor articulación inter e intrasectorial de la economía, para superar los estrangulamientos productivos y reducir la dependencia externa del desarrollo económico del país.

El apoyo a la pequeña y mediana industria es pues, pieza clave para lograr el cambio que el país requiere, pues además de ofrecer las ventajas antes referidas, coadyuva en la lucha contra el desempleo, la inflación, la dependencia del exterior, y la concentración del ingreso.

El gobierno federal conciente de los problemas que enfrenta, y de la potencialidad que la pequeña y mediana industria representa en el proceso para lograr el cambio estructural, ha diseñado una serie de políticas e instrumentos para apoyar, estimular y fomentar la actividad de este tipo de empresas. Estas políticas e instrumentos están plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (PND), el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (PRONAFICE), y el Programa Nacional Alimentario (PRONAL), en el caso específico de la industria alimentaria.

El PND, por su parte, establece que la política de fomento para estas empresas enfatizará la canalización de los beneficios a través de formas de cooperación y organización tales como: bolsas de subcontratación, uniones de crédito y centros de adquisición de materias primas en común. En particular, otorga prioridad a las pequeñas y medianas industrias de la rama metal-mecánica, las que pro-

ducen bienes básicos y bienes exportables. Prevé asimismo, seguir canalizando la demanda del sector público hacia este tipo de industrias mediante sistemas de subcontratación y fomento como proveedores. Para consolidar y aumentar la oferta de alimentos busca promover la participación de la pequeña y mediana industria fundamentalmente en el lugar de origen de las materias primas.

Bajo la consideración de que las pequeñas y medianas empresas constituyen una pieza clave en los procesos de recuperación y reordenación de la economía nacional y de cambio estructural, el PRONAFICE se propone racionalizar la estructura industrial, orientando su desarrollo hacia una mejor articulación entre empresas de distinto tamaño y al mejoramiento de la eficiencia de la producción. Específicamente, la política de fomento a la pequeña y mediana industria busca apoyar la asociación de este tipo de empresas; brindarles un apoyo selectivo e integral atendiendo a su tamaño, región, sector y agente productivo; y articularlas con el resto de las empresas utilizando mecanismos de integración horizontal.

Para el logro de una óptima articulación del aparato industrial, propone aprovechar la influencia de las empresas públicas a través de la reorientación de su demanda, de la participación activa de las unidades pequeñas y medianas y de la creación de un mayor número de niveles de subcontratación. Plantea asimismo, la puesta en marcha de un paquete de fomento integral que incluye información sobre demanda, financiamiento y asistencia técnica, de tal forma que estas empresas queden articuladas como proveedoras o subproveedoras del sector público. Establece además, el propósito de que las cadenas de comercialización del gobierno, suministren a la pequeña y mediana industria las materias primas escasas en condiciones favorables.

Tomando en cuenta que en la industria alimentaria existe un gran número de pequeños establecimientos de tipo familiar (70% del total), que ocupan una significativa proporción de mano de obra no remunerada y que contribuyen solamente con el 2% de la producción del subsector, el PRONAL orienta sus políticas y acciones hacia la atención y promoción prioritaria de las pequeñas y medianas unidades productivas que intervienen en el proceso alimentario, teniendo en cuenta el binomio productor-consumidor que caracteriza a los participantes en esta cadena.

Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Industria Conasupo (PAPMIC)

conasupo (y su filial **diconsa**),como instrumento regulador de los mercados de abasto popular, incide en la cadena alimentaria desde la producción hasta el consumo. Cumple desde esta esfera, con su política de abasto, que trasciende de una compra-venta al pasar a una regulación efectiva del mercado alimentario que se apoya en el fomento a la producción de bienes básicos de consumo popular, sobre todo de pequeños y medianos productores primarios e industriales.

Como parte de estas acciones, la empresa estableció a fines de 1983 el Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Industria **conasupo** (PAPMIC). Este programa se basa en la concertación con los gobiernos de los estados y municipios y con la pequeña y mediana industria privada y social; y busca incidir en forma integral sobre los problemas que tradicionalmente han venido afectando a los empresarios de este sector, ofreciéndoles un paquete que comprende: la seguridad en la compra de sus productos y la promoción de sus artículos en los establecimientos del sistema **diconsa**; el apoyo en trámites que deben realizar para convertirse en proveedores de la empresa; el pronto pago por la venta de sus productos a través de los fondos FIA y FOGAIN y la capacitación y asesoría en materia de tecnología.

Entendiendo que la función de la empresa pública como inductora de las actividades de los sectores social y privado de la economía se apoya en la concertación, el sistema **diconsa** en su papel regulador sustenta sus acciones en la concertación con estos sectores, ya que entiende que regular no es estatizar, sino que implica actuar para impulsar a las empresas de los sectores social y privado para que eleven su producción y la ajusten a la demanda, pero en ningún caso constituyen acciones para desplazar o sustituir a la sociedad en sus funciones económicas.

Por ello, desde el establecimiento del PAPMIC, la empresa ha realizado una fuerte labor de promoción sobre las ventajas que ofrece el programa en todos los estados de la República, buscando que los beneficios del mismo se canalicen a los pequeños y medianos industriales del interior del país, ya que son ellos los que

requieren de mayor apoyo e información. Como resultado de esta labor, en 1984 se celebraron 15 convenios con los gobiernos de los estados interesados en promover el programa y se instalaron 5 comités de coordinación integrados por **conasupo- diconsa**, gobierno del estado, la CANACINTRA, delegados federales de Comercio y Fomento Industrial, Programación y Presupuesto, Agricultura y Recursos Hidráulicos y los distintos fondos de fomento industrial.

Por medio del establecimiento de estos comités de coordinación, los pequeños y medianos productores interesados en vender a **diconsa** cuentan con la información y apoyo necesario para solucionar sus problemas operativos, facilitando así su incorporación como proveedores de la empresa.

El PAPMIC ha venido operando también en aquellas entidades donde aún no ha sido posible firmar los convenios de coordinación, ya que la empresa cuenta con el apoyo de las dependencias estatales y con la participación de las representaciones estatales del sector industrial.

Resultado del esfuerzo que la empresa ha realizado desde que inició sus operaciones el PAPMIC, ha sido posible celebrar un convenio entre **conasupo- diconsa**, CANACINTRA y SECOFI, en el cual declaró el Lic. Héctor Hernández Cervantes que "se realizará un esfuerzo conjuntamente con el gobierno para garantizar el abasto oportuno y suficiente de alimentos". A través de este convenio se realizarán compras a la pequeña y mediana industria por un total de 50 mil millones de pesos que representan el 22% del presupuesto de abasto de la empresa. Esto significa un avance del 100% respecto a los 25 mil millones de pesos comprados en 1984 y, del 700%, en relación a los 7 mil millones comprados en 1983 cuando inició el programa.

Además, mediante el convenio se incorporarán a 1,980 nuevos proveedores que sumados a los 3,100 que se tenían en 1984 integran una cartera de 5,080 proveedores, de ellos destacan los pequeños y medianos industriales de abarrotes comestibles y no comestibles, mercancías en general, ropa y calzado, así como algunas agroindustrias (Cuadro No. 2 y Gráfica No. 1).

El avance logrado en esta materia es significativo ya que de 15 mil pequeños y medianos industriales identificados que producen artículos que la empresa comercializaba, actualmente se tiene una cobertura del 30%.

En el ámbito de la concertación social, la desconcentración de las operaciones de **diconsa** posibilita la incorporación de las pequeñas y medianas industrias del sector social afiliadas a la "Asociación Nacional de Empresas Sindicales de Interés Social" (ANESIS), como proveedores del sistema **diconsa**. La inclusión al PAPMIC de las industrias del sector social cobra relevancia en la medida que la producción de estas empresas está orientada a la satisfacción de las necesidades de las mayorías.

El PAPMIC hace de **diconsa** un canal para la distribución y promoción de los productos de las pequeñas y medianas empresas ya que les ofrece 14 mil puntos de venta, cuenta con la estructura comercial para que puedan proponer, vender y surtir sus artículos a la sucursal más próxima y con un sistema de programación de compras que les permite planear y ampliar su producción.

Con estas acciones **diconsa** busca convertirse en un instrumento activo del Estado para la consecución del cambio estructural y el desarrollo regional al propiciar que el pequeño y mediano industrial tenga arraigo en su región, ya que cuenta con un mercado seguro para sus productos, un trato preferencial dado que sus artículos son exhibidos en puntos de venta atractivos para el consumidor, y con un amplio apoyo promocional en la comercialización de productos y marcas locales.

Cabe señalar que desde el punto de vista social el impacto del programa es mayor, ya que la derrama económica a nivel regional se refleja en un monto considerable por concepto de sueldos y salarios para los 75 mil trabajadores empleados en estas industrias, propiciando así una mejor distribución de la riqueza a nivel estatal.

Por otra parte, y con el objeto de solucionar los problemas de las pequeñas y medianas industrias relacionados con su registro al padrón de proveedores del gobierno federal, que tanto habían inhibido su participación, se ha integrado en el PAPMIC, un paquete de asesoría técnica y de tramitación ágil en coordinación con las

delegaciones de la SPP en los estados para que puedan convertirse en proveedores del Sistema.

Asimismo, y como parte de los apoyos ofrecidos por el PAPMIC, se ha estructurado un plan financiero que permite resolver los problemas de financiamiento que afectan a los pequeños y medianos industriales y los coloca en una situación de desventaja ante proveedores fuertes que venden a crédito.

Este plan se opera en coordinación con el Fondo de Garantía y Fomento a la Pequeña y Mediana Industria (FOGAIN), y el Fondo para la Industria Asociada (FIA). A través de estos programas y de sus mezclas financieras, los proveedores pueden descontar sus contrarrecibos por un monto equivalente al 100% de su valor, a una tasa de interés sumamente atractiva.

El Fondo de los Programas de Financiamiento **conasupo** -FOGAIN y **conasupo** -FIA -SOMEX, es de 6,000 millones y 2,400 millones respectivamente. En coordinación con las instituciones nacionales de crédito, del FOGAIN y del FIA, los proveedores de la empresa disponen actualmente de un fondo revolvente de 8,400 millones de pesos bimestrales para su financiamiento.

A través de su programa de investigación y desarrollo, la empresa busca proporcionar asesoría técnica a los pequeños y medianos industriales. En esta materia la acción de la empresa en 1984 se orientó a sentar las bases para vincular las demandas de apoyo tecnológico de la pequeña y mediana industria, destacando los problemas de tecnología de proceso y equipo, y articulándolos con la oferta de servicios que desarrollan, a través de proyectos de investigación, las instituciones científicas y tecnológicas.

Al respecto se cuenta con un gran potencial de colaboración con el sistema de educación tecnológica, cuyo aprovechamiento será posible mediante la comunicación establecida entre la empresa y el Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica, dependiente de la Secretaría de Educación Pública. Actualmente, se está trabajando con el Centro para la Innovación Tecnológica de la UNAM en un convenio de cooperación científica y tecnológica.

Podemos afirmar que el impulso que **conasupo**, como empresa del Estado, está dando a la pequeña y mediana industria a través del PAPMIC, permite actualizar la función rectora del Estado en el desarrollo nacional y fortalecer nuestro régimen de economía mixta mediante la concertación de acciones entre el gobierno y el sector privado.

Cuadro I.

Principales Características de la Pequeña y Mediana Industria y la Gran Industria
1982

	Pequeña y Mediana Industria		Gran Industria	
	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos
Número de establecimientos	117 470	99	1 187	1
Empleo	1 970 000	55	1 611 818	45
Valor agregado	808 582	40	1 212 873	60
Empleo por unidad de capital	- - -	2.8	- - -	1
Valor agregado por unidad de capital invertido	- - -	1.20	- - -	0.90

FUENTE: FOGAIN, Subdirección General de Estudios Económicos y Operación de Crédito.

Cuadro 2.

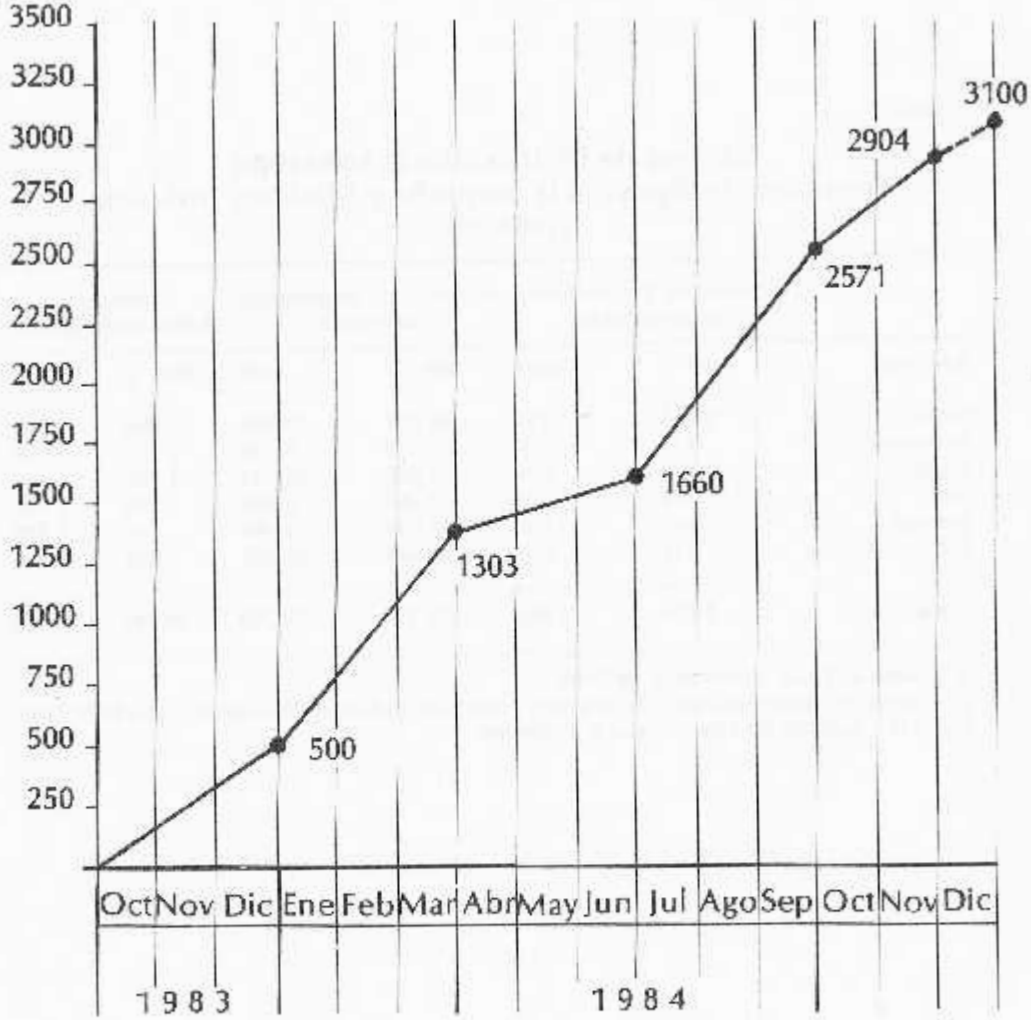
Sistema de Distribuidoras **conasupo**
Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Industria
(1984-1985)

	Número de Proveedores Incorporados		Número de empleados Generados		Compras (Millones de pesos)	
Regional	1984 1/	1985	1984 1/	1985	1984 1/	1985 2/
Norte	1 214	510	26 709	19 380	7 044	10 500
Noroeste	437	225	8 219	8 550	2 273	6 500
Centro	482	430	3 665	16 340	1 701	10 500
Sur	149	110	3 262	4 180	1 269	5 000
Sureste	107	105	3 099	3 990	708	2 500
Metropolitana	515	600	27 440	22 800	7 654	15 000
Total	2 904	1 980	72 394	75 240	20 649	50 000

1/ Datos al 30 de noviembre de 1984.
2/ Compras presupuestadas a la pequeña y mediana industria de acuerdo con el PAPMIC.
FUENTE: Sistema de Distribuidoras **conasupo**.

Gráfica 1

Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Industria **conasupo** (PAPMIC)
Incorporación de Proveedores a la Cartera de **diconsa** para el Periodo de 1983 a 1984



FUENTE: Sistema de Distribuidoras **conasupo**.

V. La concepción actual de la empresa pública y función de ésta en el abasto popular

V La concepción actual de la empresa pública y función de ésta en el abasto popular

Introducción

Con frecuencia, la participación de la empresa pública en la economía de México es motivo de controversia.

El establecimiento de empresas públicas en México responde en líneas generales, a un proyecto nacional definido. Son en primer lugar, uno de los instrumentos de intervención del Estado en la economía, cuya razón jurídica y política se enmarca en la Constitución de 1917.

La empresa pública en México es creación e instrumento de nuestro sistema de economía mixta para explotar bienes y servicios que la nación se reserva en exclusiva por su carácter estratégico y para conducir y regular el desarrollo y modernización de áreas prioritarias por su importancia en la distribución o redistribución del ingreso nacional y del crecimiento económico.

En ningún caso el Estado pretende desplazar a la sociedad en sus funciones económicas, sino propiciar la organización y el fortalecimiento del sector social de la economía e impulsar al sector priva-

do, induciendo su articulación con las necesidades del desarrollo social y su mayor eficiencia.

Las empresas públicas están llamadas a seguir un proceso de ajuste, acorde con las orientaciones para el cambio estructural, económico, social y político que plantea el Plan Nacional de Desarrollo; han de hacer compatibles sus finalidades como instrumento de la rectoría del Estado con las demandas de la sociedad civil, y mejorar su eficiencia operativa para potenciar sus resultados y coadyuvar al saneamiento financiero del sector público.

En su ajuste a las orientaciones y programa para el cambio estructural que marca el gobierno federal **diconsa** en tanto que empresa pública, ha hecho más eficiente su operación y la ha reorientado para contribuir eficazmente a modernizar la distribución de bienes básicos, a apoyar a la pequeña y mediana industria y a productores primarios, a crear y consolidar mercados locales en congruencia con la estrategia de descentralización de la vida nacional, y a través de estas acciones, a cumplir la función redistribuidora del ingreso que le es esencial.

Es evidente que la evaluación de la empresa pública, tanto en el área de comercialización social como en aquellas que son estratégicas o prioritarias, debe ser llevada a cabo en la situación actual, desde dos puntos de vista. En primera instancia, cierto es que hay que vigilarlas para que el aparato administrativo funcione rentable y eficientemente, ya que el progreso social cualquiera que sea, no significa ni justifica la ineficiencia. Por otra parte, la empresa pública prioritaria debe ser analizada en cuanto a su capacidad de modernización; es la empresa pública un factor fundamental para articular de una manera más razonable, más equitativa y más eficaz —es decir más moderna— a los distintos sectores de la sociedad en su ámbito de competencia. Debe ser evaluada como elemento modernizador entre las relaciones del Estado con la sociedad civil.

Evaluación y Comportamiento de la Empresa Pública en el Abasto Popular*

Con frecuencia, la participación de la empresa pública en la economía de México es motivo de controversia. Los trabajadores y campesinos del país no están satisfechos porque la empresa pública, que es parte del patrimonio nacional, no alcanza la capacidad ni, muchas veces, la excelencia operativa que reclama de ella la mejoría de sus condiciones de vida y trabajo.

Otros sectores argumentan, por el contrario, que la empresa pública ha crecido desproporcionadamente, en competencia "desleal" con el sector privado y carece de una estrategia definida. Datos de un estudio de la Secretaría de Programación y Presupuesto ("Participación del Sector Público en el Producto Interno Bruto de México 1975-1983") cifran en 25.6% la participación del sector público en el PIB de 1983, proporción relativamente baja a nivel internacional e inferior a la que se registra en países como Francia, Italia, Israel, Argentina o Brasil.

Excluyendo la administración, la contribución del gobierno al esfuerzo productivo de la nación globaliza un 18.3% del mismo, incluyendo la rama de energéticos cuya ponderación pasa del 3.5% en 1975 al 14.1% en 1983. Esto significa que más de cuatro quintas partes corresponden a los sectores privado y social.

El establecimiento de empresas públicas en México responde en líneas generales, a un proyecto nacional definido. Son en primer

---

* *Intervención en el Seminario Internacional sobre el Papel y Desempeño de las Empresas Públicas en el Desarrollo Económico. 16 de mayo de 1985.*

lugar, uno de los instrumentos de intervención del Estado en la economía, cuya razón jurídica y política se enmarca en la Constitución de 1917.

En la Constitución se reconoce la rectoría del Estado en el desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático; que fomente el crecimiento económico y el empleo, y obtenga una más justa distribución del ingreso y de la riqueza.

Se prevé que el Estado conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en un marco de concurrencia con responsabilidad social del sector público, el sector social y el sector privado para conformar así nuestro sistema de economía mixta.

Inserta en una economía de mercado, la economía mixta salvaguarda los derechos económicos de los individuos y organizaciones sociales, y le atribuye a la empresa pública funciones en la vinculación interna y externa entre sectores y ramas de actividad y en la distribución y redistribución del ingreso nacional, donde y cuando así lo requieran las condiciones imperantes del mercado.

Es posible distinguir claramente dos tipos de empresas públicas: las que se ubican en áreas de actividad reservadas en exclusiva al Estado por el artículo 28 de la Constitución, consideradas estratégicas para asegurar la autodeterminación económica nacional; y las que se ubican en ramas prioritarias cuya función es fomentar y articular las actividades de otros sectores e inducir su modernización. En esas ramas, entre las que destacan la alimentaria y en general, las de bienes básicos, la empresa pública también complementa la participación de los particulares al asegurar la prestación de un servicio o la oferta suficiente de algún producto, contribuyendo a regular su producción y consumo.

La empresa pública en México es creación e instrumento de nuestro sistema de economía mixta para explotar bienes y servicios que la nación se reserva en exclusiva por su carácter estratégico y para conducir y regular el desarrollo y modernización de áreas prioritarias por su importancia en la distribución o redistribución del ingreso nacional y del crecimiento económico. Como lo ha sostenido el presidente Miguel de la Madrid, "a partir de la Constitución de 1917, la legitimidad del poder público se mide ya no a la luz de los criterios tradicionales de la democracia liberal, sino en gran parte, en función de la responsabilidad y de la eficiencia del Estado para conducir y regular el proceso de desarrollo económico y social del país".

En ningún caso el Estado pretende desplazar a la sociedad en sus funciones económicas, sino propiciar la organización y el fortalecimiento del sector social de la economía e impulsar al sector privado, induciendo su articulación con las necesidades del desarrollo social y su mayor eficiencia. Regular no significa estatizar.

A partir de 1983 se ha dado una nueva dimensión a la acción reguladora del Estado mediante reformas promovidas a los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución, que fortalecen dentro del régimen de economía mixta, la posibilidad de conducción rectora del Estado. Realizar cambios estructurales en la economía hace más eficiente, moderno y equilibrado el esfuerzo productivo de la nación.

Las empresas públicas están llamadas a seguir un proceso de ajuste, acorde con las orientaciones para el cambio estructural, económico, social y político que plantea el Plan Nacional de Desarrollo; han de hacer compatibles sus finalidades como instrumentos de la rectoría del Estado con las demandas de la sociedad civil, y mejorar su eficiencia operativa para potenciar sus resultados y coadyuvar al saneamiento financiero del sector público.

Entre los lineamientos de cambio estructural que la sociedad reclama y que el gobierno federal ha considerado entre sus prioridades, está la modernización del comercio y distribución de bienes bási-

cos. La intermediación comercial en México absorbe más del 30% del PIB por problemas de la heterogeneidad, desintegración, ineficiencia y excesivo número de agentes que participan en ese proceso.

La ineficiencia de la estructura comercial y distributiva provoca graves y permanentes distorsiones en la relación entre productores y consumidores; es una causa de primera importancia en la descapitalización del campo, que llega incluso a hacer nugatorios los esfuerzos gubernamentales de fomento directo a la agricultura. Por otra parte, los consumidores de más escasos recursos, que son atendidos por el comercio desintegrado de pequeña escala, pagan sobreprecios que fluctúan entre 35% y 70%.

Modernizar la comercialización y distribución de productos básicos, acercando la relación entre productores y consumidores, es una contribución fundamental al combate contra la inflación y en el mediano plazo, el equilibrio de la relación campo-ciudad, columna vertebral de los cambios estructurales que persiguen la modernización y equidad de nuestra economía.

La modernización comercial contribuirá a garantizar en todos los mercados la disponibilidad oportuna y suficiente de productos, parte fundamental de una estrategia reguladora de los mercados que entre otras cosas, evite los conocidos fenómenos de especulación por acaparamiento que ocurren con frecuencia.

En un país tan grande como el nuestro, no debemos dejar de reconocer que la experiencia nos enseña la imposibilidad práctica de seguir aplicando subsidios generalizados al consumo de alimentos. Tampoco debemos olvidar, empero, que amplios sectores de nuestra población aún requieren de ese mecanismo redistribuidor del ingreso por razones de justicia social. La modernización comercial permitirá, por tanto, transferir adecuadamente los subsidios al consumo, lograr su aplicación selectiva por producto y sectores de la población a través de determinados canales de distribución.

En una época de crisis como la que vivimos, la mayor preocupación de los trabajadores-obreros y campesinos, es el encarecimiento de su consumo por escasez o especulación. La sociedad mexicana reclama la regulación de los mercados de subsistencias populares, el fomento a su producción y el combate al intermediarismo y la especulación en su comercialización. **conasupo** es la empresa pública de que se sirve el gobierno federal para cumplir su papel rector del desarrollo en ese ámbito tan sensible a las necesidades mayoritarias, que es el mercado alimentario.

Regular el mercado alimentario implica para el sistema **conasupo**, realizar las acciones específicas de acercamiento, integración y concertación entre la producción y el consumo de alimentos. La regulación, en última instancia, busca estimular la oferta asegurando a los productores precios remunerativos, y reducir los precios para el consumidor, combatiendo la intermediación y la especulación y sirviendo como canal para la aplicación selectiva de subsidios.

Influir en el comportamiento del mercado a través de la regulación supone, en primer lugar, evitar alteraciones en la disponibilidad de productos para evitar distorsiones en su precio por escasez o especulación.

Otra característica fundamental de la regulación es que permite inducir la articulación de circuitos regionales de producción-consumo, y dentro de ellos, reactivar cadenas alimentarias en el espacio y con los recursos geográficos y sociales en que se inician y terminan, favoreciendo así el crecimiento regional endógeno.

En otra dimensión, consideramos además, que miles de comunidades tienen a las tiendas del sistema de distribuidoras **conasupo** como única opción para adquirir sus bienes de subsistencia a precios convenientes, con lo que ocurre, de hecho, una regulación, por la disponibilidad misma de productos básicos.

La acción reguladora de **conasupo** coadyuva también a mejorar la distribución social del ingreso, en la medida en que logra mayor transparencia en la aplicación de subsidios al consumo de quien realmente lo necesita. El impacto de esta función crece conforme la distribución de alimentos se hace cada vez más selectiva por producto y estrato social.

En su ámbito de acción, **diconsa** contribuye a los objetivos de modernización de las prácticas distributivas que conduce la SECOFI. Mediante una estrategia de abasto cuyas funciones se han replanteado, las sucursales y almacenes del Sistema realizan un número cada día mayor de compras directas a productores primarios, evitando intermediaciones innecesarias y reduciendo el circuito entre los productores y consumidores.

Actúa en todos los estados del país, a través de una red de tiendas que hoy se aproxima a las 15,000; más de 12,500 de ellas ubicadas en comunidades rurales. Conviene mencionar aquí que esta empresa pública se propone vender este año mercancías por casi 300 mil millones de pesos, con lo cual se estima que los consumidores obtendrán un ahorro directo por 30 mil millones de pesos. No es posible ponderar el ahorro indirecto que representan las ventas de **diconsa** al regular, mediante su oferta de productos básicos en mercados locales, los precios del comercio privado y la eliminación, en muchos casos, de precios especulativos.

En particular, **diconsa** está participando activamente en la distribución de 14 productos básicos en pequeñas comunidades rurales y zonas marginadas urbanas, que representan más del 39% del gasto alimentario de su población-objetivo.

diconsa es, por otra parte, el canal distributivo que atiende a la población con mayores carencias en el país, lo que la convierte en el instrumento gubernamental para aplicar subsidios al consumo selectivos por población y por producto El Sistema participa activamente en el programa maíz-tortilla mediante el cual la SECOFI

espera adquirir la experiencia necesaria para instrumentar el traslado de los subsidios que se aplican en la cadena alimentaria al consumidor final.

Las acciones dirigidas de comercialización y distribución con que **diconsa** participa para modernizar estos procesos han requerido un gran esfuerzo de desconcentración administrativa, a fin de transferir atribuciones y recursos desde el corporativo hacia las instancias operativas del sistema, del cual la tienda es la célula básica. Por otra parte, la estrategia de regulación ha requerido que la empresa descentralice hacia la sociedad civil parte de sus funciones mediante la concertación con productores y consumidores.

Por medio del Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Industria **conasupo** (PAPMIC), la empresa ha concertado, este año, compras por 50,000 millones de pesos, con casi 5,000 pequeñas y medianas industrias.

Adicionalmente a la seguridad en la compra de sus productos y la promoción que les da en la tienda, **diconsa** ofrece a los pequeños y medianos productores apoyo en los trámites que deben efectuar para convertirse en proveedores de la empresa: pronto pago por la adquisición de sus productos a través de los fondos FIA y FOGAIN y la capacitación y asesoría tecnológica que requieran.

Con el ofrecimiento de un canal seguro para la venta de sus productos, la solución a sus problemas de liquidez y asesoría para la superación de sus problemas operativos y de control de calidad, **diconsa** participa en los esfuerzos gubernamentales de apoyo y fomento a la pequeña y mediana industria que articula la SECOFI.

Mediante un programa de compra directa a productores primarios, **diconsa** busca convertirse en un canal que además de llevar el abasto a las comunidades rurales, sirva para distribuir productos

locales, evitando intermediarios y brindando diversos apoyos a los campesinos.

Los consumidores, la población objetivo de **diconsa**, son sujetos activos en los que descansa gran parte de la operación y expansión de la red de tiendas del Sistema. La totalidad de las tiendas campesinas y las del Programa de Abasto a Zonas Marginadas Urbanas que emprendimos el año pasado, han sido instaladas con aportaciones de recursos y trabajo de las comunidades, que se organizaron para abrir su tienda **conasupo**, administrarla y operarla. Seguimos la estrategia de crecer con la comunidad, lo que nos permitió abrir 3,000 nuevas tiendas en 1983 y 1984, 84% de ellas con aportaciones y participación comunitaria.

Con el Congreso del Trabajo **diconsa** está comprometida en generar ahorros a la clase trabajadora, mediante la distribución de 4.5 millones de bonos, 1.1 millones de despensas y sus programas especiales de venta, como útiles escolares y juguetes en determinadas temporadas del año.

El acuerdo entre el gobierno federal y el Congreso del Trabajo suscrito a fines del mes pasado, refrenda y amplía el compromiso de **diconsa** de apoyar la apertura, el abasto y la operación de tiendas sindicales. En 1984 tales acciones permitieron la operación de 153 tiendas en tanto que en este 1985 los apoyos se proporcionarán a 253 tiendas.

En su ajuste a las orientaciones y programas para el cambio estructural que nos marca el gobierno federal y en particular la SECOFI y la Dirección General de **conasupo**, **diconsa** ha hecho más eficiente su operación y la ha reorientado para contribuir eficazmente a modernizar la distribución de bienes básicos, a apoyar la pequeña y mediana industria y a productores primarios, a crear y consolidar mercados locales en congruencia con la estrategia de descentralización de la vida nacional, y a través de estas acciones a cumplir la función distribuidora del ingreso que les es esencial.

Es evidente que la evaluación de la empresa pública, tanto en el área de comercialización social como en aquellas que son estraté-

gicas o prioritarias, debe ser llevada a cabo en la situación actual, desde dos puntos de vista.En primera instancia, cierto es que hay que vigilarlas para que el aparato administrativo funcione rentable y eficientemente, ya que el progreso social cualquiera que sea, no significa ni justifica la ineficiencia. Por otra parte, la empresa pública prioritaria debe ser analizada en cuanto a su capacidad de modernización; es la empresa pública un factor fundamental para articular de una manera más razonable, más equitativa y más eficaz —es decir más moderna— a los distintos sectores de la sociedad en su ámbito de competencia. Debe ser evaluada como elemento modernizador entre las relaciones del Estado con la sociedad civil.

Es evidente por lo tanto, que la empresa pública es, ante todo y sobre todo, instancia promotora de la rectoría del Estado y del reforzamiento, crecimiento, organización y articulación de la sociedad civil. En nuestro caso, de la sociedad que integra a los consumidores; a los campesinos, los industriales y los obreros mexicanos.

Conasupo en la Regulación y el Abastecimiento en el Medio Rural y Marginal Urbano*

La política comercial de productos básicos en México, t.. marco político que hace de esta actividad una de las estrate. para el cumplimiento de los fines del Estado.

Ello supone la intervención del Estado mexicano en esa rama económica que, como en otras tiene su razón jurídica y política en la Constitución que nos rige y a las empresas públicas entre sus instrumentos principales. De esta manera, el establecimiento de empresas públicas en México responde en líneas generales, a un proyecto nacional que hace del bienestar social el objetivo primordial del desarrollo.

En efecto, en la Constitución se reconoce la rectoría del Estado en el desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático, que fomente el crecimiento económico y el empleo y se obtenga una más justa distribución del ingreso y de la riqueza.

Se prevé que el Estado conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y el fomento de las actividades que demande el interés general, en un marco de concurrencia con responsabilidad social de los sectores público, social y privado, para conformar así nuestro sistema de economía mixta.

---

* *Intervención en el Seminario Internacional sobre "Empresas Públicas y Sistemas de Distribución de Productos Básicos". 1o. de octubre de 1986. Palacio de Minería*

Inserta en una economía de mercado,la economía mixta salvaguarda los derechos económicos tanto de los individuos como de las organizaciones sociales, y le atribuye a la empresa pública funciones en la vinculación interna y externa entre sectores y ramas de actividad, y en la distribución y redistribución del ingreso nacional, ahí donde y cuando lo requieran las condiciones imperantes del mercado y de la sociedad.

De esta manera es posible distinguir claramente dos tipos de empresas públicas en México: las que se ubican en áreas de actividad reservadas en exclusiva al Estado por el artículo 28 de la Constitución, consideradas estratégicas para asegurar la autodeterminación económica nacional, y las que se ubican en ramas prioritarias cuya función es la de fomentar y articular las actividades de empresas privadas y sociales e inducir su modernización. En esas ramas, entre las que destaca la alimentaria y, en general, la de bienes básicos, la empresa pública también complementa la participación de los particulares al asegurar la prestación de un servicio o la oferta suficiente de algún producto, contribuyendo a regular su producción y consumo.

La empresa pública en México es pues, una creación de nuestro sistema de economía mixta que le sirve al Estado para conducir y regular el desarrollo de áreas prioritarias por su importancia en la distribución o redistribución del ingreso nacional y en el crecimiento económico. Como instrumento de la rectoría del Estado en el desarrollo nacional, la empresa pública tiene un papel fundamental que jugar en los cambios estructurales de la vida económica en que está comprometido el gobierno del presidente Miguel de la Madrid.

En nuestro país como en la mayor parte del mundo estamos, en efecto, en el proceso de avanzar hacia cambios estructurales de la vida social y económica y por tanto, en el momento de revisión profunda de nuestros patrones de desarrollo.

El balance nos hace comprender que México ha estado comprometido desde hace décadas en un proceso de modernización con logros notables, pero también con profundos desequilibrios económicos y sociales: adolecemos de una integración industrial eficiente, lo cual limita su capacidad para ofrecer empleos y configura

una relación con la agricultura en la que ésta juega el papel de proveedora de alimentos baratos, pero no de mercado para los productos industriales. Ello es causa primordial de la heterogeneidad en cuanto a eficiencia y productividad entre los sectores y ramas productivas que cobra su expresión social en una deficiente distribución del ingreso.

Para enfrentar estos problemas, se siguen lineamientos señalados en el Plan Nacional de Desarrollo, el cual ha considerado entre sus prioridades, la modernización del comercio y distribución de bienes básicos.

Un diagnóstico de la actividad comercial en nuestro país tiene que comenzar señalando que se trata de la segunda rama económica en importancia en cuanto a su participación en el PIB, que en estos momentos es mayor al 21%; sólo la supera la rama de las manufacturas. Tan elevada apropiación de riqueza hace que el reparto del producto social no refleje fielmente la aportación que cada sector genera, además de que oculta los niveles relativos de eficiencia entre los sectores y ramas productivas.

Cuatro aspectos que caracterizan la actividad comercial en México explican lo anterior; su heterogeneidad, que hace que el 94% de las ventas comerciales se concentre en el 20% de los establecimientos; ello representa una concentración enorme de todo, desde la toma de decisiones hasta la infraestructura física que, en el caso del acopio de la producción primaria contribuye a elevar enormemente los costos de transportación, almacenamiento, conservación y redistribución de los granos y otros alimentos. También explica una segunda característica de la estructura comercial, consistente en su vinculación ineficiente y desigual con los sectores productivos, lo que da lugar a una excesiva intermediación para realizar el acopio o el abasto directo, en perjuicio de productores y consumidores; por último, en cuanto a la distribución final, tenemos la ineficiencia con que opera el pequeño comercio, que representa el 80% de los establecimientos y sólo realiza el 6% de las ventas.

Este comercio se ubica principalmente en las zonas rurales y en las marginal urbanas. Su importancia numérica y dispersión espacial, le da a estos establecimientos una capacidad potencial insuperable por cualquier otro canal para comercializar productos básicos.

Empero, este tipo de comercio distribuye una mezcla de productos que privilegia los cigarros, golosinas, refrescos, detergentes, pastas para sopa y café soluble. Sólo la mitad de los casi 900 mil existentes, expenden productos de valor nutritivo importante como leche, arroz, frijol y harina de trigo, y algunos en el medio rural, distribuyen además, maíz, aceite vegetal, azúcar, carne de ave, sardina enlatada y otros alimentos básicos. Su ineficiencia y bajo volumen de operaciones los supedita a una larga cadena de intermediarios en la que compra caro para vender caro a la población que atiende, que es la de más bajos ingresos.

No es exagerado decir que estas distorsiones estructurales que presenta la actividad comercial en México, han sido y siguen siendo factor primordial en la heterogeneidad productiva y desigualdad social que obstaculiza el desarrollo económico de la nación; ello es meridianamente claro en el acopio de productos agrícolas, al grado de que constituye una causa de primera importancia en la descapitalización del campo; también lo es en la distribución de productos básicos a los consumidores rurales y marginal urbanos, que pagan sobreprecios que van del 35 al 70% con respecto a los que vende el gran comercio de la Ciudad de México.

En todo ello ha habido un error de enfoque con que se han abordado en el pasado los problemas de la comercialización: éste consiste en minusvaluar el papel que desempeña la comercialización y distribución al lado de la producción y el consumo. Se veía en ella un elemento meramente vehicular, de transporte, almacenes y centrales de abasto, pero neutro en cuanto a las relaciones económicas, sociales y políticas que constituyen su verdadero significado.

El error viene de lejos y presenta, cuando menos, dos aspectos que es necesario esclarecer. Por un lado, se reduce el sentido de la distribución al manejo de la producción, esto es, al procedimiento que permite la repartición del producto para ponerlo a disposición de los consumidores. Por el otro, se tiende a ignorar, como consecuencia de lo anterior, que la distribución es el proceso en el que se distribuye también el valor agregado de la producción entre productores e intermediarios, disputa en la que el consumidor final, sobre todo el de las clases y zonas más necesitadas, suele pagar elevados sobreprecios.

Para que la producción y el consumo puedan establecer una relación sana y armoniosa mediante el elemento articulador que es la distribución, ésta debe ser concebida y dispuesta de tal modo que contribuya a que el pago a los productores(principalmente rurales) sea remunerativo y, por tanto, les permita capitalizarse, y que asegure el consumo, sobre todo de básicos, a la población rural y marginal urbana a precios accesibles.

De aquí se sigue también que el diagnóstico de la estructura comercial y la definición de políticas y acciones de parte del Estado, no puede omitir la interrelación existente entre actividades eslabonadas que van de la producción al consumo de alimentos y otros productos básicos producción primaria, transformación, comercialización, distribución y consumo forman, de hecho, una cadena de actividades claramente eslabonadas en la economía alimentaria.

Modernización Comercial

La estrategia de modernización comercial que persigue el gobierno de México busca acercar la relación entre productores y consumidores para garantizar en todos los mercados la disponibilidad oportuna y eficiente de productos. Por otra parte, dadas las condiciones socioeconómicas en que vive una gran parte de nuestra población a la cual es indispensable subsidiar en sus consumos básicos, la modernización comercial se propone lograr una transferencia selectiva por productos y población, de subsidios al consumo.

Acercar a productores y consumidores supone el fortalecimiento de mercados regionales, de circuitos locales de producción y consumo en los que la intermediación sea un servicio que contribuya al fomento de las actividades productivas y a la ofertación de bienes básicos en cantidad, calidad y precio adecuados a la demanda; el equilibrio que así se logre en la cadena alimentaria servirá para dinamizar su actividad –generadora del 20% del PIB– y con ello la del resto de la economía de una manera en que se aprovechan recursos con los que ya cuenta el país y que hoy están subutilizados. A nadie escapa, por otra parte, el efecto distribuidor del ingreso que produce la economía alimentaria en un país como el nuestro, en el que la población rural carece de opciones ocupacionales en la industria. A diferencia de lo que ocurre en otras ramas de

la economía, la cadena alimentaria goza de mayor autonomía financiera y tecnológica que le permitiría ser la más dinámica en cuanto a crecimiento.

Para aprovechar ese potencial, la distribución ha de ser entendida como una función que conjuga elementos sociales, económicos y políticos; es en ella donde se propicia o se desarticula la posibilidad de convergencia de productores y consumidores. Se trata, así, de un factor clave para el fomento de la producción agrícola mediante precios justos y remunerativos pero también, de un factor que entra en juego para garantizar a los consumidores precios que sólo incluyan los costos de operación de una intermediación socialmente necesaria y les aseguren un gasto equilibrado y estable de sus ingresos mediante la reducción del intermediarismo excesivo.

Todo ello significa, a la vez, que en la distribución, las empresas públicas deben desempeñar las funciones de regulación para asegurar el equilibrio en el reparto del valor agregado surgido en el proceso de producción. La regulación, en última instancia, busca estimular la oferta asegurando a los productores precios remunerativos, reducir los precios para el consumidor combatiendo la intermediación excesiva, y alcanzar una aplicación selectiva de subsidios.

Regular el mercado alimentario implica, para las empresas públicas que constituyen el sistema **conasupo**, realizar las acciones específicas de acercamiento, integración y concentración entre la producción y el consumo de alimentos. Entre tales acciones destacan las emprendidas por **diconsa** desde 1983 para dar prioridad a la ampliación de su red de tiendas en el medio rural y en las zonas urbanas marginadas, contando siempre con la participación comunitaria, y para desconcentrar atribuciones y responsabilidades administrativas hacia las sucursales, de forma tal que puedan vincularse más directamente a la operación regional.

Influir en el comportamiento del mercado a través de la regulación de la empresa pública supone, en primer lugar, evitar alteraciones en la disponibilidad de productos para evitar distorsiones en su precio por escasez o especulación, para lo cual, **conasupo** cuenta con reservas técnicas suficientes de los granos básicos y realiza importaciones cuando la producción interna es insuficiente.

Otra dimensión fundamental de la regulación pública es que permite inducir la articulación de circuitos regionales de producción-consumo, y dentro de ellos, reactivar cadenas alimentarias en el espacio y con los recursos geográficos y sociales en que se inician y terminan, favoreciendo así el crecimiento regional endógeno.

diconsa cubre alrededor del 4% de la demanda nacional de alimentos, aunque la proporción varía según la línea de productos y ámbito social; en lo que se refiere a alimentos básicos, se estima que **diconsa** tiene una participación del 17% en el mercado nacional, proporción que se eleva a cerca del 25% en los mercados rurales y alcanza ya cerca del 1.2% del consumo en las zonas marginadas urbanas. En miles de comunidades, las tiendas del sistema de distribuidoras **conasupo** son la única opción para adquirir sus bienes de subsistencia a precios convenientes,con lo que se da, de hecho, una regulación por la disponibilidad misma de productos básicos.

La acción reguladora de **conasupo** coadyuva también a mejorar la distribución social del ingreso en la medida en que logra mayor transparencia en la aplicación de subsidios al consumo de quien realmente lo necesita.

La revisión de los mecanismos del subsidio a la producción y consumo de alimentos básicos está siendo reformada como parte integral de la modernización comercial que busca el equilibrio justo de esta actividad; el propósito consiste en trasladar los subsidios que **conasupo** daba al productor industrial, hacia el consumidor final de alimentos.

Una primera consecuencia de este reajuste es una mayor participación de los industriales organizados en operaciones de acopio, almacenamiento, financiamiento y distribución de productos diversos que de una manera creciente, pasarán a ser responsabilidad de particulares. Gracias a ello, **conasupo** podrá concentrar sus recursos y esfuerzos en aquellos productos y fases del proceso productivo y distributivo en que sea indispensable su acción de regulación.

A través de las tiendas ubicadas en las zonas marginal urbanas de **conasupo**, se ha implantado un mecanismo de subsidios a la tortilla

que se otorga a través de bonos canjeables en los expendios privados de este producto. Los bonos se venden de manera selectiva a la población que realmente lo necesita, la cual está siendo encuestada y registrada en un padrón que nos permitirá asegurar el destino final del subsidio.

Hasta ahora, el subsidio al productor final sólo rige para los consumidores de áreas urbanas, entre los cuales se distribuirán 100 mil toneladas en 1986, con un ahorro diario de 48 pesos por kilogramo en la Ciudad de México, y de 88 a 98 pesos en el interior del país. Sin embargo, está previsto que el sistema se amplíe a la población objetivo que reside en las zonas rurales.

Con el nuevo sistema de subsidios, **conasupo**, a través de los Comités de Abasto Estatales, podrá celebrar compromisos concretos con organizaciones políticas y sociales, en la que podrá determinarse con precisión el número de los beneficiarios, su localización, el monto individual y colectivo del apoyo recibido y, lo más importante, se tendrá seguridad del correcto destino del subsidio.

Vista en su conjunto, la participación estatal a través de las empresas del sistema **conasupo** en la comercialización y la distribución de alimentos y, en general, en todo lo que tiene que ver con la cadena alimentaria, consiste en articular la producción y el consumo de alimentos en una política coordinada de producción, distribución, empleo, salarios, financiamiento, asistencia técnica, etcétera, que permita una vinculación más eficaz entre sus agentes en beneficio de un mayor número de destinatarios.

El incremento de sus ventas, junto con el abatimiento de costos es condición necesaria para que dichas empresas alcancen mayor salud financiera y puedan establecer precios ligados al poder adquisitivo de la población a la que se desea beneficiar. En este sentido **diconsa** ha incrementado sus ventas en 12.7% en términos reales entre 1983 y 1986, y reducido sus gastos vía eficiencia del 22.3% al 20.5%.

Para responder a la demanda de productos básicos de la población objetivo, el sistema **diconsa** ha procurado asegurar el surtimiento de sus oferentes, incrementando la cartera de proveedores con empresas medianas y pequeñas: en 1983 sólo 500 de ellas le vendían

al Sistema, hoy son más de 4000. La empresa, además de garantizarles un canal de venta seguro para la comercialización de sus productos, que en 1986 ascenderá a 100 mil millones de pesos, les ofrece apoyo en la gestión de trámites para su registro en el padrón de proveedores del gobierno federal, y un financiamiento consistente en un fondo revolvente por 16,700 millones de pesos; también asesora a la pequeña y mediana empresa en sus problemas de capacitación y mejoras tecnológicas.

Las compras del sistema constituyen, indudablemente, un poderoso instrumento para reactivar e impulsar selectivamente la producción de básicos para favorecer a los productores primarios y a las empresas industriales a nivel regional. Ello redunda a la vez en una mezcla de productos más adecuada a la demanda local, lo que se ha reflejado en un incremento de la proporción de los bienes que integran el llamado Paquete Básico de Consumo Popular. En 1985, el 74.3% de nuestras ventas fueron de abarrotes, el 14.6% de perecederos y el 11.1% de mercancías generales.

Las empresas públicas no podrían realizar con eficiencia sus funciones al margen de los productores y de los consumidores. De hecho, su participación organizada contribuye de manera fundamental a realizar con mayor eficiencia y eficacia, las funciones articuladoras de la comercialización que le corresponde a **conasupo**.

En concreto, la participación de la sociedad civil es sustantiva en los Programas de Distribución Rural y de Abasto a Zonas Populares Urbanas, ambos prioritarios del sistema de distribuidoras **conasupo**. Sin esta participación ninguno de los dos programas, a los que pertenece el 84.2% de las tiendas del sistema, podría existir. Las más de quince mil tiendas campesinas y más de dos mil quinientas que desde 1984 hemos abierto en zonas urbanas marginadas, han sido instaladas a solicitud expresa de comunidades, las cuales se han organizado para aportar recursos y participar en la administración de su tienda.

Sin la participación comunitaria le hubiera sido imposible a **diconsa** abrir las más de seis mil nuevas tiendas en que ha crecido el sistema durante los últimos 4 años: el local y mobiliario de esas nuevas unidades ha sido aportación comunitaria, y lo más importante: el personal encargado de la tienda es nombrado por la comunidad y

pagado por ella de las comisiones de venta. La participación de la sociedad civil en la gestión pública de abasto de productos básicos, ha sido y será el elemento fundamental de la operación de los programas.

Parece evidente que la evaluación de la empresa pública en el área de comercialización social, debe ser llevada a cabo, en la situación actual, desde dos puntos de vista. En primera instancia, cierto es que hay que vigilar que funcione rentable y eficientemente , ya que el progreso social, cualquiera que sea, no significa ni justifica la ineficiencia. Por otra parte , la empresa pública prioritaria debe ser analizada en cuanto a su influencia como elemento modernizador en las relaciones del Estado con la sociedad civil.

Desde su origen, **conasupo** siempre ha servido como instrumento de la rectoría estatal del desarrollo: en 1937 se crearon el Comité Regulador del Mercado de Trigo y la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A.(CEIMSA),sus más antiguos antecedentes, para darle una organización básica a los mercados agrícolas; durante el proceso de industrialización del país, las funciones de comercialización pública se orientaron fundamentalmente a subsidiar los alimentos básicos en las ciudades. Hoy por hoy, la política económica gubernamental exige que **conasupo** contribuya como lo está haciendo a lograr una relación entre productores y consumidores más eficiente, equilibrada y moderna, y a la transformación de los mecanismos de subsidios generalizados y socialmente indiscriminados, en una aplicación selectiva por población y producto que sea, además, temporal y transparente.

Es evidente, por todo lo anterior que la empresa pública es instancia promotora de la rectoría del Estado y del reforzamiento, crecimiento, organización y articulación de la sociedad civil. En nuestro caso, de la sociedad que integran los campesinos, los industriales y los consumidores populares y obreros mexicanos.

VI. La capacitación en la empresa pública

Introducción

El presente capítulo tiene como propósito señalar los esfuerzos que ha realizado **diconsa** en materia de capacitación, ante los problemas de gestión de la empresa pública.

Se presenta la experiencia de capacitación en las Distribuidoras **conasupo**, cuya función es intervenir en la regulación del abasto, comercializando productos básicos conjuntamente con diversas organizaciones de la sociedad civil.

Se describen los programas de capacitación dirigidos a los cuadros directivos, medios y operativos y a las organizaciones sociales, en función de las necesidades de la empresa. Asimismo, se plantean algunas conclusiones en la materia.

El Marco Jurídico General

La Ley Federal del Trabajo de 1930 reglamentó en su artículo 123 las normas jurídicas de la capacitación en el sector público. En el mismo año, por acuerdo presidencial, se estableció el servicio civil por un período determinado. En 1938 se expidió el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. Los trabajadores de las empresas públicas quedaron fuera de esa normatividad por su relación directa con las actividades productivas. Sin embargo, queda-

ron bajo la protección de la Ley Federal del Trabajo, con excepción de aquéllos adscritos a entidades paraestatales que, con interés nacional, debían regirse por la norma correspondiente al servicio civil mexicano.

El Estatuto Jurídico de 1938 fue abrogado en 1941 y substituido por otro que en lo fundamental guardó las mismas disposiciones. En 1960 se adicionó el Apartado B al artículo 123 de nuestra Constitución Política, creando un régimen jurídico particular para los trabajadores al servicio del Estado.

Los trabajadores que se rigen por el Apartado A del artículo 123 de la Constitución, quedaron en materia de capacitación, bajo la tutela de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. En efecto, corresponde a esta Secretaría la normatividad global de la capacitación que deben realizar las empresas.

En el caso de los trabajadores adscritos el Apartado B, la fracción VII de ese ordenamiento establece la obligación del Estado de mejorar los conocimientos y actitudes de su personal.

En el artículo 43, inciso "F" de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B, se precisa nuevamente la obligación, por parte del Estado, de impartir conocimientos para que los trabajadores puedan obtener ascensos conforme al escalafón. Asimismo, el artículo 44, fracción VIII señala la obligación de los trabajadores de asistir a los cursos de capacitación, a fin de mejorar su preparación y eficiencia.

Algunos antecedentes organizativos al nivel de la Administración Pública Federal.

En 1972 fue creada la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal[1], con el propósito de mejorar la organización de los sistemas de administración de personal. Con ese motivo se establecieron normas y criterios para la fijación de los sueldos y salarios y las condiciones de trabajo de los servidores públicos.

Al inicio de la administración federal 1976-1982, se modificó, por acuerdo presidencial, la estructura y atribuciones de esa Comisión de

[1] Acuerdo Presidencial. Diario Oficial de la Federación. 28 de diciembre de 1972.

Recursos Humanos[2]. Se trató de un paso inicial que permitiría los estudios y la puesta en práctica de un sistema de administración y desarrollo de personal con la participación de los propios trabajadores al servicio del Estado. Se tenía en mente proponer también una unidad encargada de la administración de ese sistema. Se señalaron directrices para mejorar los órganos internos de cada dependencia responsable de la función.

En el mismo período, la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, creó la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal[3], que formuló el esquema de reforma al sistema de administración y desarrollo de personal del poder ejecutivo federal como una guía para continuar los estudios en la materia.

Se creó, en las mismas fechas, el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Capacitación y se formaron las unidades correspondientes en cada uno de los sectores administrativos[4]. Estas últimas tuvieron la responsabilidad de vigilar el desarrollo de la función de personal de cada dependencia. Se puso en marcha el Sistema General de Administración de Recursos Humanos, integrado por varios subsistemas: planeación y organización, empleo, remuneraciones, relaciones jurídico-laborales, préstamos y servicios, capacitación y desarrollo, motivación, información y evaluación.

La administración federal 1982-1988 reorganizó los instrumentos orgánicos encargados de implantar las políticas de recursos humanos. Entre ellos destacan: la Unidad de Modernización de la Administración Pública Federal, la Dirección General del Servicio Civil y la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil.

La Unidad de Modernización de la Administración Pública Federal, dependiente del titular de la Secretaría de Programación y Presupuesto, se estableció con objeto de optimizar el aprovechamiento de la

---

[2] Comisión de Administración Pública. *Informe sobre las Reformas a la Administración Pública Mexicana*. Ed. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. México, 1977.

[3] Leyes, Reglamentos y Acuerdos del Gobierno Federal 1976-1982. Ed. Presidencia de la República. México, 1978.

[4] *Idem.*

infraestructura administrativa. Tiene como funciones específicas:

a) diseñar la política y las directrices para la modernización administrativa de carácter global, sectorial e institucional;

b) proponer políticas y lineamientos para la descentralización y desconcentración administrativa de la administración pública federal;

c) proponer y evaluar estudios que tiendan a optimizar las estructuras y funciones de la administración pública federal y establecer sistemas homogéneos de administración de recursos y de información para la modernización administrativa; y

d) dictaminar respecto a la viabilidad y conveniencia de las propuestas a los cambios de organización que determinen los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública federal, que impliquen modificaciones a su estructura orgánica básica.

Asimismo, a principios de 1983, el ejecutivo federal dispuso la creación de la Dirección General de Servicio Civil, dependiente de la Subsecretaría de Control Presupuestal y Contabilidad de la SPP., con objeto de coadyuvar en la planeación y evaluación de los recursos humanos en la administración pública federal. Esta Dirección es el órgano ejecutivo del Gobierno de la República en la materia.

Uno de los resultados más importantes de la existencia de la nueva DGSC, ha sido la introducción en forma generalizada y sistemática de las técnicas tradicionales de administración de personal.

En efecto, este organismo realizó el catálogo de puestos del gobierno federal; diseñó la metodología para el análisis y la evaluación de puestos conocido como: Manual de Evaluación; formuló un catálogo de puestos por dependencias; y elaboró el tabulador de sueldos de gobierno federal.

A mediados de 1983 surge la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, que funge como instrumento de coordinación y asesoría del ejecutivo federal para la instauración del servicio civil de carrera en la administración pública federal.

La Comisión promueve mecanismos de coordinación entre las de-

pendencias y entidades para uniformar y sistematizar los métodos de administración y desarrollo de personal, encaminados a instrumentar el servicio civil de carrera; también promueve mecanismos de participación permanente para integrar y uniformar planteamientos hechos por las dependencias y entidades, así como los correspondientes a representaciones sindicales en la instrumentación del servicio civil de carrera.

Entre otras funciones, está la de estudiar y emitir recomendaciones para asegurar la congruencia de las normas, sistemas y procedimientos del servicio civil con los instrumentos del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Le corresponde establecer mecanismos de participación con los gobiernos estatales y municipales, para implantar el servicio civil y prestar a dichos gobiernos la asesoría que requieran.

Rasgos Principales de la Capacitación y Desarrollo de Personal en el Sector Público

A través de la capacitación y el desarrollo del personal, las dependencias de la administración pública pretenden contar con servidores públicos cada día más preparados, con vocación de servicio y comprometidos con los objetivos del Estado.

Para cumplir con ese objetivo, el sistema de capacitación debe tener un ciclo de operación, que le permita realizar de manera estructurada sus funciones, siendo este ciclo el siguiente:

- Diagnóstico
- Diseño de programas.
- Operación de los programas.
- Evaluación y seguimiento.

El primer paso es el diagnóstico, a través del cual se conocen las necesidades de capacitación de todas y cada una de las áreas de trabajo que integran una institución. Este diagnóstico se lleva a cabo a través de cuestionarios, entrevistas y reuniones de diagnóstico por grupo de trabajo.

Una vez aplicados los métodos de diagnóstico enunciados, se analiza la información a fin de iniciar el diseño y operación de los programas de capacitación.

Sobre esta base se proponen varios tipos de programas de capacitación:

— La capacitación en el trabajo: es aquélla que tiende a mejorar las aptitudes y desarrollar las habilidades de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones tanto actuales como futuras.

— La formación política: es aquella que pretende ofrecer al funcionario los elementos de historia, de economía y de política que le permitan ubicar el papel del Estado y la misión de la empresa en la coyuntura actual.

— La formación educativa: proporciona al trabajador el apoyo necesario para que continúe su formación escolar dentro de las limitaciones que le impone su trabajo.

— La integración y desarrollo humano: propicia un desarrollo integral del ámbito individual, familiar, laboral y social del trabajador, con objeto de coadyuvar al logro de un crecimiento personal que trascienda en incrementos de eficiencia y productividad en el trabajo.

El último paso es la evaluación de todos y cada uno de los programas de capacitación. Esta evaluación se realiza tanto al iniciar un curso, como al finalizar el mismo, con objeto de valorar el grado de conocimientos, habilidades y actitudes adquiridas por cada uno de los trabajadores, y el de mejorar los cursos tanto en contenido y alcance, como apoyos didácticos de acuerdo a las sugerencias de los propios participantes. La evaluación no debe concluir al finalizar un curso; se debe hacer un seguimiento después de uno o dos meses, para verificar en la propia área de trabajo si el servidor público ha mejorado en el desempeño de sus funciones, tanto en lo colectivo como en lo individual y de esta forma retroalimentar el sistema de capacitación.

Por otra parte, la motivación tiene como objetivo fundamental desarrollar en los trabajadores de la administración pública actitudes y comportamientos que al mismo tiempo que propicien una mayor identificación con los objetivos y metas de las instituciones, mejoren en el desempeño de su trabajo, a fin de que contribuyan a la satisfacción de sus expectativas laborales y a la promoción de su desarrollo y superación personal.

Por supuesto, todas estas actividades de capacitación dependen en su instrumentación práctica de los recursos financieros disponibles. En el caso de **diconsa**, se le han otorgado montos importantes tanto de recursos propios como de recursos fiscales, determinados de una manera centralizada.

La Experiencia de diconsa en Materia de Capacitación

Distribuir productos básicos, a precios accesibles para las grandes mayorías y en las zonas en donde el abasto popular es indispensable, implica la formación de un equipo de funcionarios y trabajadores muy particular. Su competencia en materia de abasto y distribución de productos básicos debe ser de primer nivel y su disposición personal debe también estar a la altura de uno de los objetivos más nobles de la actividad estatal, que es precisamente el de proteger el ingreso de las familias con más bajos recursos y permitir el acceso a productos básicos de aquellos habitantes alejados de los centros de producción y distribución.

Es muy difícil, y sin embargo indispensable, conjuntar competencia y profesionalismo en la dirección de una empresa pública y sensibilidad social para atender a un gran sector de la sociedad que reclama protección del Estado en materia de alimentación y de otros productos igualmente indispensables. En la formación que se adquiere en las instituciones de educación superior del país se ha generado una división del trabajo según la cual ciertas carreras se orientan a formar cuadros con una visión clara del papel del Estado y de la dinámica de la sociedad en su conjunto, pero sin una preparación adecuada en la dirección y operación de la empresa pública. Esta última función y la formación que ella requiere parece estar reservada a carreras más operativas pero en cuyos programas no se incluyen, desafortunadamente, la visión macro y la comprensión del papel del Estado, de sus instituciones y de sus instrumentos. En el primer caso se pone énfasis en la visión histórica y en la dimensión política del Estado y de la empresa pública, lo cual es muy positivo, pero se descuida la enseñanza de las herramientas de dirección y administración que se requieren para poner en práctica esos principios generales. En el otro caso se privilegian los aspectos operativos, sin tomar en cuenta el contexto que les dá sentido. Los economistas y los administradores públicos, por ejemplo, tienen generalmente una visión clara de la dinámica social y del papel que en ella juega el Estado, pero cuentan con pocos

elementos para resolver en la práctica los problemas financieros, de personal, administrativos y comerciales que enfrenta toda empresa pública. Quienes están destinados a resolver este tipo de problemas son los administradores de empresas, los contadores o los ingenieros cuya formación excluye generalmente lo relativo a la fundamentación histórica y política del Estado y sus instituciones.

Esta dicotomía en la formación que se ofrece en las instituciones de educación superior muestra toda su fragilidad cuando la empresa pública opera en estrecha colaboración con la sociedad civil, como es el caso de **diconsa**. En efecto, aquellos que han sido formados en la perspectiva global de la sociedad, la política o la historia comprenden fácilmente la importancia de tender un puente entre el Estado y la sociedad, bajo la forma de un vínculo estrecho entre la empresa pública y las organizaciones de productores, de consumidores, etc. Los mecanismos específicos a través de los cuales se debe tejer ese vínculo dejan sin embargo de ser de su competencia para ser asumidos por aquellos que se especializan en la operación de alguno de los aspectos de la administración: la contabilidad, los transportes, la comercialización, el almacenaje, etc. Sin embargo, es un error dejar el diseño de los mecanismos específicos de concertación y cogestión con la sociedad civil en manos de los cuadros operativos, porque les falta precisamente la visión que los justifica y les da sentido.

Es por todo ello que los esfuerzos de capacitación en **diconsa** se han dirigido, en primer lugar, a resolver esta insuficiencia del aparato educativo, formando en la operación de las áreas funcionales a aquellos que ya tienen una visión macro, y sensibilizando a los que se han consagrado a los aspectos operativos sobre la misión que tiene la empresa, su ubicación dentro de la política global del Estado y las condiciones coyunturales sobre las cuales esa política global va tomando forma concreta.

Gracias a esos esfuerzos los mandos directivos e intermedios de **diconsa** se han podido adecuar al crecimiento de la empresa y, sobre todo, a la puesta en práctica de nuevas políticas, más adecuadas a la realidad y a las necesidades de nuestra población objetivo.

Los dos años que precedieron a la actual administración fueron de gran crecimiento en los puntos de venta. La dinámica que generó este crecimiento nos impuso la necesidad de adecuar el aparato adminis-

trativo a la altura del creciente volumen de operaciones y sobre todo de la calidad del servicio que nos habíamos propuesto en todos los programas. No era posible mantener la misma estructura sobre la que había operado una relativamente pequeña red de tiendas, mayoritariamente urbanas, en la nueva situación caracterizada por la apertura de un programa ambicioso de abasto a las zonas urbanas marginadas y a las zonas rurales más necesitadas del país. Adicionalmente, la incorporación de las organizaciones comunitarias a la gestión y a la vigilancia de los procesos de abasto, impuso, a su vez, nuevas reglas de funcionamiento que tuvieron que permear necesariamente la estructura administrativa.

Todo esto formó parte del cambio estructural que se llevó a cabo en **diconsa** y en el cual la capacitación jugó un papel de primera importancia. Otros procesos vinculados con el cambio estructural fueron la desconcentración de decisiones en beneficio de las empresas regionales y de las sucursales y la descentralización hacia la sociedad civil, aspectos ambos que se desarrollan en otro apartado.

El origen diverso de los funcionarios, su necesaria adaptación a un sistema comercial cada vez más complejo y la desconcentración que se puso en marcha, plantearon la necesidad de un programa ambicioso de capacitación y desarrollo de personal. Esta capacitación debió cubrir los aspectos de formación general en el terreno de la regulación estatal en materia de abasto y en las disciplinas vinculadas al comercio y la distribución. Para cumplir estas tareas se firmaron convenios con instituciones de educación superior, en particular el CIDE y el INAP, de nivel medio como el CONALEP, así como con un gran número de centros de capacitación públicos y privados. Gracias a estos convenios y a las actividades que se desarrollaron bajo ese marco, se pudo complementar la formación de nuestros cuadros en áreas tan distintas como el almacenaje, la mercadotecnia, el abasto, el autoservicio, la contabilidad, las finanzas, el transporte, la computación y el marco jurídico de la actividad comercial. Además de los cursos y seminarios destinados al personal que ya labora en la empresa, se hicieron dos especializaciones en comercialización social como parte de las maestrías en administración del CIDE y del INAP. En esos casos, los estudiantes recibieron un 25% de beca adicional como estímulo para cursar las 7 asignaturas de que constaba la especialidad y, al final de sus estudios recibían apoyo para la elaboración de sus tesis (cuando el tema interesaba a **diconsa**) y, cuando así convenía a am-

bas partes, podían incorporarse a la empresa. En resumen, a los cursos de capacitación para los funcionarios y trabajadores de **diconsa**, se agregaron los programas de atracción y formación de los mejores estudiantes de las maestrías en administración señaladas.

La capacitación no podía limitarse a los funcionarios de la empresa o a los que aspiraban serlo. En la medida en que sus actividades se desarrollan casi siempre con el concurso de la colectividad, se hizo necesario abrir un programa de capacitación para aquellos miembros de la sociedad civil que se incorporan a las actividades de abasto y distribución. Es de este modo que nace la distinción entre capacitación institucional, destinada a los cuadros de la empresa, y capacitación social, destinada a los trabajadores movilizados por las comunidades para apoyar en las tareas de abasto popular y a los consejos comunitarios que cumplen funciones de orientación y de vigilancia.

En otras palabras, la capacitación institucional se orientó a formar al personal de la empresa en sus distintos niveles. A su vez, la capacitación social apoyó la incorporación de la sociedad civil en las distintas fases de la distribución y abasto de los bienes de consumo generalizado, dotando a las organizaciones sociales de los elementos necesarios para poner en práctica y vigilar el cumplimiento de los convenios de colaboración que abarcan los distintos programas sociales de la empresa.

En materia de capacitación institucional se consideró no sólo formar al personal para mejorar su desempeño, sino que se trató de que funcionara bajo una mística de servicio.

Por otra parte, se consideró de interés primordial que los funcionarios fueran sensibles al medio externo e interno que incide en la empresa, para entender cuales son las oportunidades y riesgos que plantea el exterior, así como los puntos fuertes, en debilidades y los defectos que se presentan en el interior, para tomar mejores decisiones.

Sin embargo el solo conocimiento del marco de circunstancias que influyen en la empresa no es suficiente. Se requiere de otros elementos para asegurar un buen desempeño. Tales elementos son entre otros:

— La determinación precisa de los objetivos y metas de la empresa.
— La información clara y oportuna dirigida a todos los niveles.
— La responsabilidad precisa de cada área y nivel.
— La participación permanente de los directivos en sus diferentes niveles.
— El reconocimiento (escuchar, admitir nuevas ideas, estimular la creatividad y el desempeño del personal).
— La compensación equitativa.
— El hecho de que los funcionarios y trabajadores se sientan satisfechos del desempeño de su empresa.

En relación a los objetivos y metas de la empresa, se hicieron en **diconsa** un sinnúmero de esfuerzos tendientes a precisarlos y divulgarlos a todos los niveles. En el terreno de la información deben mencionarse: la introducción masiva de la informática en los puntos claves de la empresa y el mejoramiento constante de sus sistemas contables y de información para la toma de decisiones. La elaboración de manuales y la organización de reuniones de Comité Directivo y del Comité Directivo Ampliado (con todos los gerentes regionales y de sucursal) permitieron continuar con las funciones de cada área en el marco de la descentralización que se impulsó desde el principio de esta administración. El reconocimiento de los objetivos logrados o de las metas cumplidas se hizo siempre según el nivel y la importancia de los planes realizados. Cuando hubo necesidad se hicieron cambios de administración tanto en empresas regionales como en sucursales. En el caso de las remuneraciones al personal, se trató siempre de fijar los sueldos y las prestaciones al nivel de las distintas responsabilidades y rendimientos, siguiendo siempre los lineamientos de **conasupo** y SECOFI. Y por lo que toca a la satisfacción por el desempeño de la empresa, se hicieron periódicamente reuniones de evaluación global en las que se exponían los resultados de cada regional o sucursal y se hacían los comentarios pertinentes para superar los problemas y consolidar el camino andado.

Es importante señalar que en **diconsa** se planteó una estrategia general que orientara las acciones de capacitación para el desarrollo integral del individuo. Dentro de esta estrategia, se contempló la creación de una infraestructura de apoyo, y la evaluación y control computarizado del proceso mismo de la capacitación.

En 1983-1984 se crearon las instancias de capacitación en cada una de las sucursales.

— Se establecieron los lineamientos generales del programa de capacitación y desarrollo de personal.
— Se inició la formación de estructuras administrativas internas.
— Por cada sucursal se equipó una tienda para que funcionara como tienda-escuela.
— Se dio seguimiento a todo el personal directivo y a los mandos medios en materia de descentralización.
— Se concertaron convenios con instituciones educativas como apoyo externo.

Con base en las necesidades detectadas, se diseñaron planes, programas y métodos de evaluación y control.

Durante 1985, se consolidó la primera etapa de esta actividad y se contó con equipos de instructores que trabajaron con métodos de gestión participativa, y con la intervención de funcionarios del más alto nivel. También se incorporó el esquema de evaluación en el desempeño del trabajo, antes y después del proceso de capacitación.

Se inició la revisión y elaboración de manuales didácticos. En paralelo se propuso un programa de estímulos para el personal y se continuó con la concertación de convenios con universidades y otros centros educativos.

En el período 86-88 se consolidaron los programas de capacitación institucional logrando la continuidad de esta actividad.

Se evaluaron las acciones de los años anteriores con el fin de rediseñar los programas con base en las nuevas necesidades y a los cambios que se plantearon. Se fortalecieron, además de la capacitación y formación para el desarrollo, actividades culturales y deportivas, haciendo de ésto una actividad integral.

Las metas cuantificadas en número de cursos y asistencia de personal fueron:

En 1983, 137 cursos dirigidos a niveles medios y operativos que abarcaron a 2,153 capacitandos.

En 1984, 598 cursos dirigidos a niveles medios y operativos para 9,000 capacitandos.

En 1985, se impartieron 1,625 cursos dirigidos a niveles directivos en sus tres instancias, corporativa, de sucursal y de tienda, capacitando a 15,351 empleados.

En 1986 se impartieron 954 cursos para 17,250 capacitandos.

Se continuó con la capacitación al nivel directivo incluyendo en ésta a los jefes de almacén urbano y rural, a los administradores de tiendas concesionadas, así como al personal operativo.

Durante 1987 se dieron 829 cursos a 19,800 capacitandos que incluyen, los niveles de administración y operación, mandos directivos y medios operativos.

De 1984 a la fecha se han consolidado las acciones de capacitación social, como parte integral y permanente de los programas de **diconsa**.

Conclusiones:

1) La capacitación ha sido una tarea esencial del cambio estructural de **diconsa**. Gracias a ella se han podido adaptar capacidades, actitudes y habilidades de funcionarios y trabajadores a las necesidades de una empresa clave en materia de regulación y abasto de productos de primera necesidad. La labor de capacitación ha sido compleja pues no es fácil reunir en un individuo o en un equipo las cualidades profesionales y de sentido social que requiere una empresa como **diconsa**. Es difícil conseguir un buen grupo de administradores públicos o de expertos en carnes o frutas y verduras. Pero más difícil aún es formar un buen administrador de empresas públicas o un especialista en perecederos que sea también sensible a las necesidades de la población de más bajos recursos y que esté dispuesto a compartir la administración con las organizaciones de la sociedad civil. Una buena formación de administrador se adquiere en una buena escuela y con una experiencia profesional diversa y exitosa. La sensibilidad social y la visión de conjunto no se adquiere lamentablemente en las escuelas ni en los despachos de consultoría. Inversamente, es un hecho que existen profesionales con una gran sensibilidad sobre el papel del Estado y el tipo de relaciones que reclaman las comunidades rurales o los núcleos de pobladores de las colonias pobres de las ciudades. Pero generalmente dichos profesionales no conocen ni son sensibles a los respaldos administrativos que tienen que existir en to-

dos los programas de apoyo como los que tiene **diconsa**. La capacitación ha tenido por objeto consolidar y complementar la formación técnica de aquellos que ya son especialistas en un área: abasto, finanzas, transporte, computación, mercadotecnia, contabilidad, autoservicio, etc., y sensibilizarlos con la función social que tiene la empresa. A los que ya no requieren esta sensibilización y que reclaman una profundización de los programas sociales se les capacita en sus campos y al mismo tiempo se les trata de mostrar las ventajas de una buena organización administrativa y de comprender las restricciones financieras sobre las cuales se llevan a cabo las tareas de toda empresa.

La capacitación ha enfrentado, además de los señalados en el párrafo anterior, otros problemas. Uno de ellos tiene que ver con la distancia entre los cuadros directivos, los mandos medios y los niveles operativos. En la medida en que se trata de una gran empresa en constante crecimiento, más grupos e intereses tienen que conciliarse para cumplir los objetivos de la organización y las aspiraciones de los individuos que la integran. En ese terreno, que toca marginalmente a la capacitación, se hicieron muchos esfuerzos aunque queda aún mucho por hacer. Estamos convencidos de que una mejor resolución del conflicto entre los objetivos de la empresa y los intereses que quienes la componen se traducirá indudablemente en mejores resultados de operación.

2) En el caso de las empresas subsidiarias, la capacitación se enfrenta a problemas muy diversos. El primero de ellos tiene que ver con el tipo de formación que ofrecen las escuelas de provincia y las universidades estatales. Los niveles no son los mejores y muchas veces requieren capacitación aún en cuestiones que se suponen vistas en los planes de estudio. Otro problema que no permite resolver cabalmente lo anterior es el financiero, que tiene que ver directamente con las prioridades operativas de la empresa. El hecho es que para capacitación el presupuesto que se destina es generalmente insuficiente. Para muchos directivos "la capacitación siempre puede esperar" y con esa idea asignan relativamente pocos recursos para esta actividad. El resultado de una insuficiente preparación de base obtenida en las universidades y de poca capacitación es la improvisación en el servicio, que tanto daño hace en la operación normal de la empresa. Es precisamente por esto que tuvimos que implantar desde la Ciudad de México un Programa Nacional de Capacitación y Desarrollo de Per-

sonal que se ocupó de impulsar la capacitación o de llevarla a cabo directamente en aquellos puestos que se consideraron estratégicos de la empresa, tanto de operación como de dirección y apoyo administrativo.

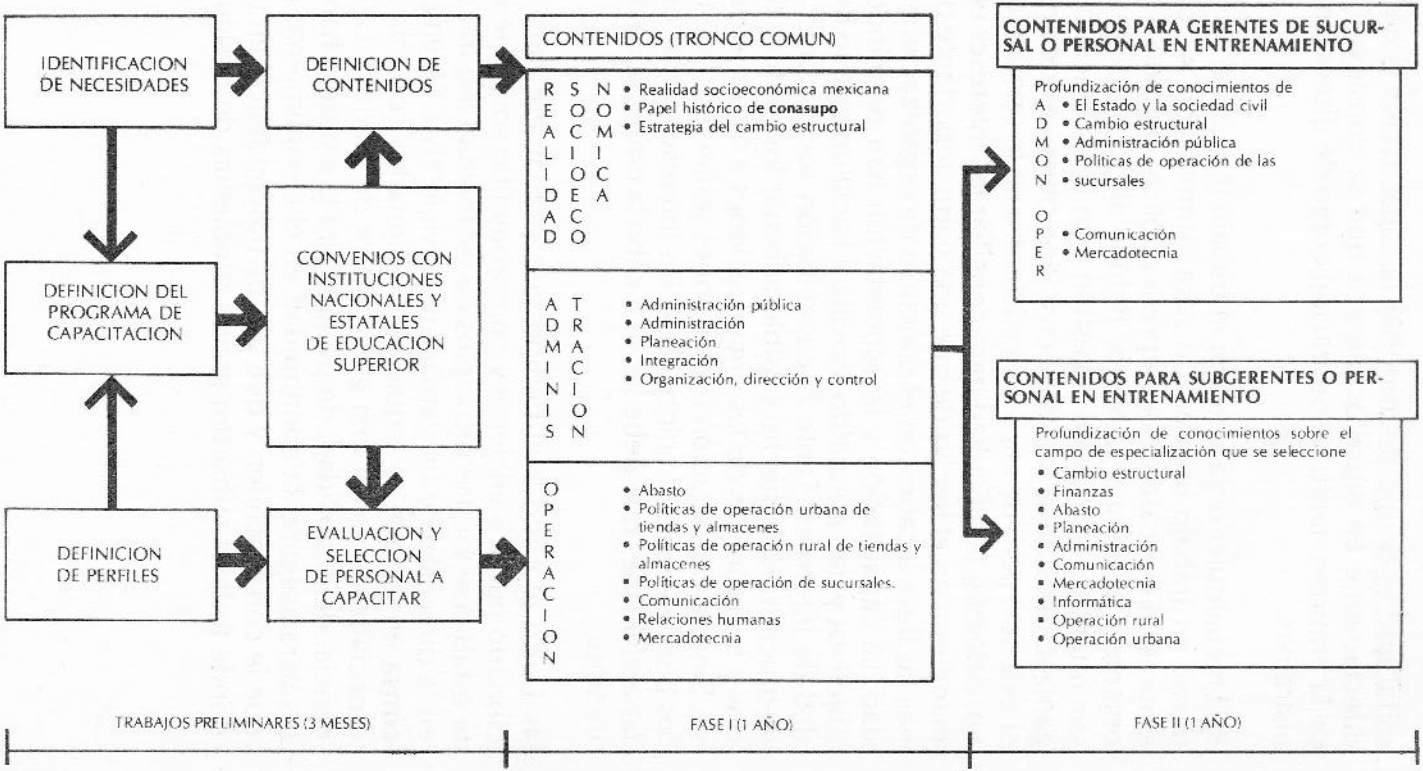
3) En cualquier organización el trabajo individual tiene que transformarse en trabajo organizado para cumplir con los propósitos de la empresa. En el caso de la empresa pública, el grado de dificultad para organizar el trabajo es mayor debido al hecho de que sus objetivos son múltiples y a que en la gestión y en la vigilancia participan las organizaciones de la sociedad civil. Son objetivos de impacto social en el exterior, pero de eficacia y eficiencia en lo operativo y administrativo. Además, la dificultad para conciliar los intereses en la empresa se manifiesta en el hecho de que una parte importante de sus operaciones las lleva a cabo con el concurso de organizaciones de la comunidad. La capacitación y la concertación han permitido conciliar esos objetivos y han permitido movilizar hacia un mismo fin esa multiplicidad de intereses. Tanto la capacitación social como la capacitación institucional han hecho posible adecuar los perfiles de los funcionarios y las prácticas de las organizaciones a los objetivos de la empresa. Sin esa capacitación las tensiones serían mucho más fuertes entre los perfiles de los funcionarios o los intereses de las organizaciones y las actividades que debe llevar a cabo la empresa para cumplir su cometido.

4) Dado el costo y el tiempo que se requiere para formar un funcionario público eficiente y comprometido socialmente es importante establecer ciertos principios de estabilidad laboral que se orienten en la dirección de un verdadero servicio civil. En empresas como **diconsa** en las que se requieren funcionarios con una formación muy especializada y con una gran mística de servicio. La idea de permanencia, de estabilidad, de progreso en la empresa han sido importantes para asegurar la continuidad en el cumplimiento de los objetivos que le corresponden y que son de trascendencia en una sociedad en donde todavía subsisten graves problemas de desigualdad social.

Programa de Formación de Cuadros Directivos

OBJETIVO

Formar cuadros directivos de la administración pública, especializados en la operación comercial que cuenten con una capacitación de excelencia, un sentido de pertenencia al sector comercio y sean conscientes del compromiso social de **conasupo**.



Programa de Formación de Cuadros Medios de Dirección

OBJETIVO

Formar cuadros medios de dirección calificados para el desempeño de funciones técnicas y de organización operativa dentro del proceso de comercialización, que sean productivos. Conscientes del compromiso social de **conasupo** y tengan un sentido de pertenencia al sector.

DETECCION DE NECESIDADES

DEFINICION DE CONTENIDOS

DEFINICION DE LOS PROGRAMAS DE CAPACITACION

CONVENIOS CON INSTITUCIONES NACIONALES Y ESTATALES DE EDUCACION MEDIA

DESCRIPCION Y PERFILES DE PUESTOS

EVALUACION Y SELECCION DE PERSONAL A CAPACITAR

CONTENIDOS (TRONCO COMUN)

Inducción sobre **diconsa**, papel social de **conasupo**

- Contabilidad
- Programación-presupuestación
- Administración
- Recursos humanos
- Operación de tiendas urbanas y rurales
- Operación de almacenes de sucursal y comunitarios
- Transporte
- Inventarios

CONTENIDOS PARA PERSONAL EN ENTRENAMIENTO:

TIENDA

- La tienda en el cambio estructural.
- Políticas de concertación social.
- Profundización en la organización y operación de la tienda.
- Rotación de inventarios.
- Ventas.
- Márgenes.
- Mermas.
- Propia, concesionada, sindical.

SUBALMACEN COMUNITARIO

- El almacén rural en el cambio estructural.
- Políticas de concertación social.
- Método de planeación participativa.
- Profundización en la organización y Operación del almacen comunitario.
- Transporte, inventarios, capital variable.

ALMACEN DE SUCURSAL

- La sucursal en el cambio estructural.
- Políticas de concertación social.
- Profundización en la organización y operación del almacén.
- Transporte, rotación de inventarios, capital fijo y variable.

SUCURSAL

- **diconsa** y el cambio estructural.
- Políticas de concertación social.
- Técnicas de administración moderna: finanzas, abasto, planeación, programación-presupuestación, informática.
- Administración, desarrollo de personal.

CONTENIDOS PARA PERSONAL EN ENTRENAMIENTO:

GERENCIA DE TIENDA
Profundización en la organización de la tienda y el cambio estructural, administración, recursos humanos y estímulos.

JEFE DE DEPARTAMENTO
Profundización en la operación de la tienda por área de especialidad.

PROMOTOR URBANO
Profundización en los procedimientos de operación de la tienda.

JEFE DE ALMACEN RURAL
Organización del almacén y el cambio estructural:
Administración, recursos humanos y estímulos, papel de los consejos comunitarios de abasto.

SUBJEFE DE ALMACEN
SUBJEFE ADMINISTRATIVO
Profundización en la operación del almacén comunitario:
Procedimientos, loteo, transporte, ruteo.

COORDINADOR DE ALMACEN/ PROMOTOR/SUPERVISOR
Procedimientos de operación, transporte y ruteo, promoción y organización social, método de planeación participativa.

JEFE DE ALMACEN DE SUCURSAL
Organización del almacén y el cambio estructural.
Administración, recursos humanos y estímulos, mercadotecnia/abasto, control de calidad, políticas de concertación social.

COORDINADORES Y JEFES DE DEPTO.
Profundización en la organización y procedimientos por área de especialidad.

COORDINADOR DE PROGRAMA
Profundización en las políticas de operación, concertación y administración de la sucursal por área de especialidad.

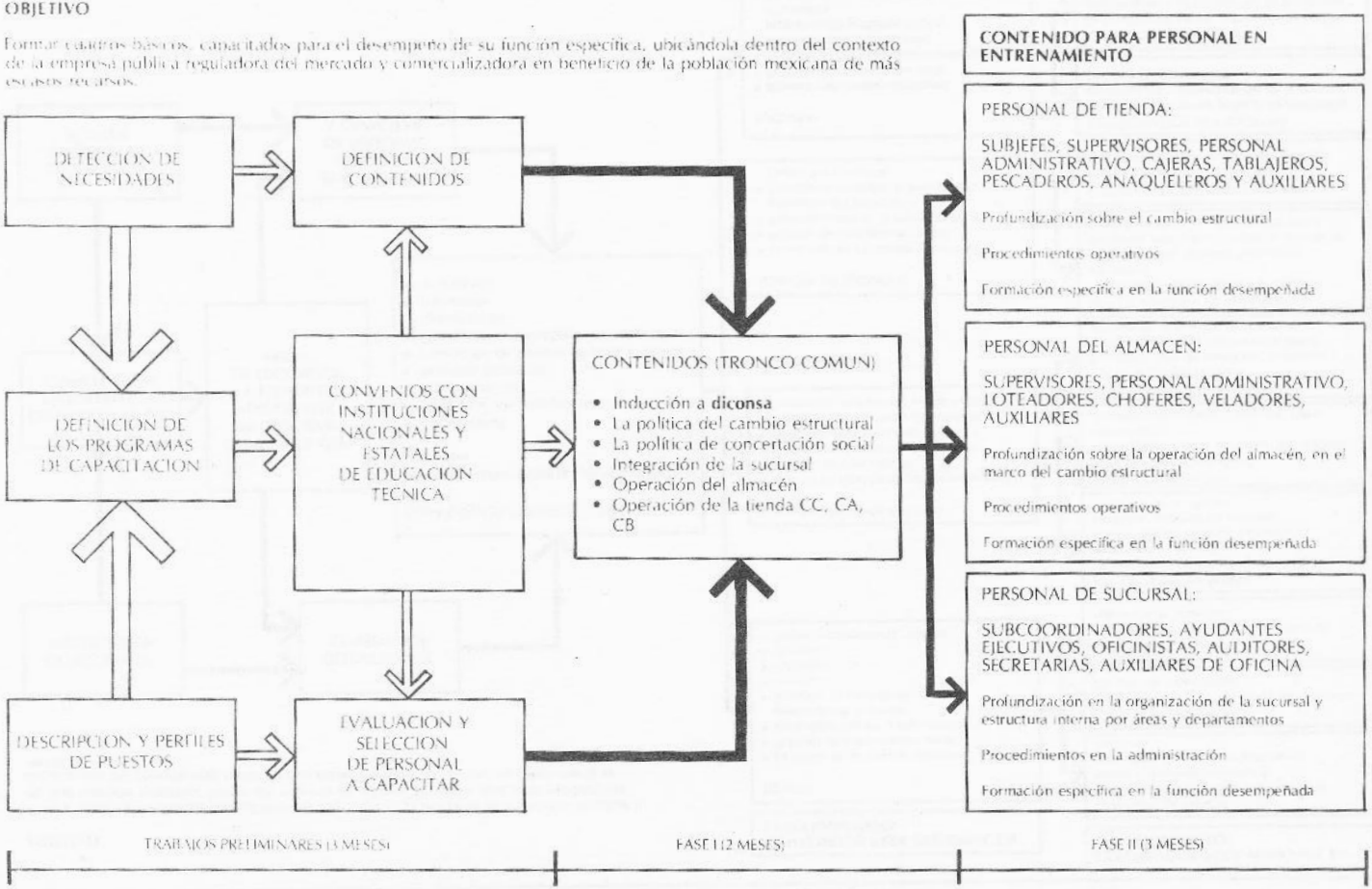
JEFE DE DEPARTAMENTO
Profundización en las políticas de operación, concertación y administración de la sucursal por área de especialidad.

TRABAJOS PRELIMINARES (3 MESES) | FASE I (3 MESES) | FASE II (3 MESES) | FASE III (3 MESES)

Programa de Formación de Cuadros Básicos

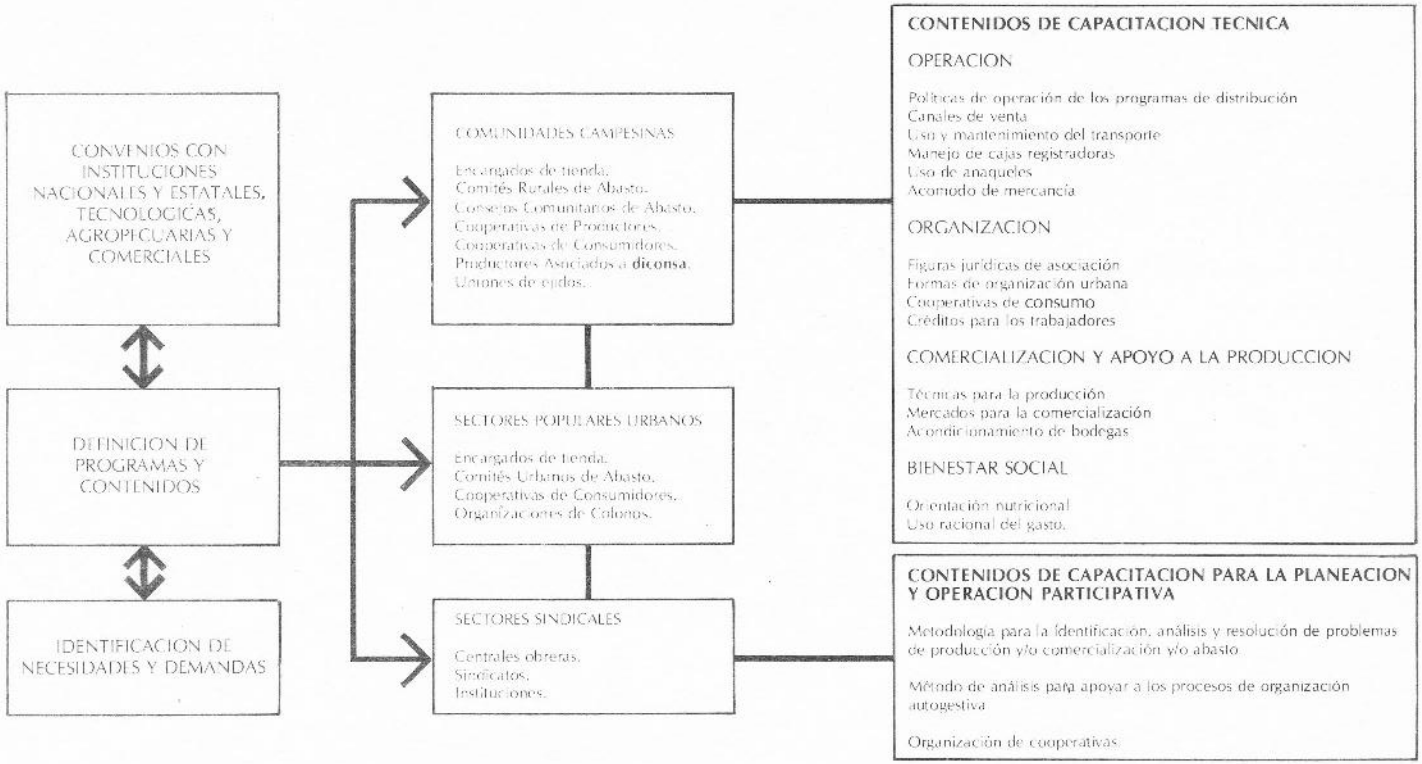
OBJETIVO

Formar cuadros básicos, capacitados para el desempeño de su función específica, ubicándola dentro del contexto de la empresa pública reguladora del mercado y comercializadora en beneficio de la población mexicana de más escasos recursos.



OBJETIVO

Proporcionar a las organizaciones y grupos sociales que participan en los programas de **diconsa**, los elementos que les permitan descubrir y desarrollar sus capacidades. Impulsar su propio proceso autogestivo y fomentar la participación social. Pilar fundamental del cambio estructural de la empresa.



Capacitación a organizaciones sociales

VII. Las relaciones laborales en la empresa pública

VII. Las relaciones laborales en la empresa pública

Quizá no resulta ocioso recordar que las características que definen a la empresa pública difieren sustancialmente de aquellas de la empresa privada. En primer lugar, aunque en ambos casos la rentabilidad económica es uno de los objetivos que se persiguen, en el caso de la empresa pública, sin menoscabo de ese propósito, se busca responder a una demanda social específica, o a una estrategia de desarrollo.

En las empresas públicas el proceso de decisión responde estrictamente a los lineamientos y políticas que se les señalen para cumplir con esos propósitos. Durante su aplicación y como parte estratégica de la gestión administrativa debe procurarse, en paralelo, una relación laboral sana y equilibrada. Desde este punto de vista, los responsables de la conducción de las empresas públicas son fundamentalmente funcionarios encargados del cumplimiento de los objetivos bajo su responsabilidad, antes que ser considerados como meros patrones. Por su parte, los empleados de una empresa pública, difícilmente pueden estar circunscritos al mismo marco conceptual que los del sector privado, ya que los primeros son corresponsables del logro de los objetivos sociales.

Con base en lo anterior, se puede afirmar que las relaciones obrero-patronales en el sector privado son distintas por definición a las tácitamente establecidas entre funcionarios y empleados en la empresa pública. Esta situación ha sido muy poco comentada y poco discutida; tampoco

se ha definido una normatividad de observancia general que permita relaciones sanas, continuadas y de propósitos comunes. Por ello, se hace indispensable la creación de una nueva cultura que permita concebir a ambas partes, funcionarios y empleados públicos no como patrones y obreros, sino como una fórmula exitosa que aporta a la sociedad lo que ésta exige para su bienestar y desarrollo.

La conducción de una empresa pública, por otra parte, se enfrenta a una limitada capacidad de negociación ante las demandas de mejoría en las condiciones salariales, debido a que la asignación de recursos financieros depende de la autorización indicada en la Ley del Presupuesto de Egresos de la Federación para cada ejercicio fiscal. Dicho presupuesto se elabora con seis meses de anticipación, utilizando variables que si bien preven las necesidades de recursos en el futuro, la autorización de su ejercicio por parte del ejecutivo a través de las entidades globalizadoras, implica una exigua libertad de maniobra para modificar calendarios y montos de recursos, ya sean fiscales o propios. Por ende, al presentar las organizaciones sindicales una demanda de mejoría en las condiciones salariales o en las prestaciones, la institución se encuentra en una posición débil al negociar. Así, las consecuencias son la alteración del equilibrio laboral y político y en caso extremo, el conflicto. La enorme responsabilidad y el reducido espacio de maniobra que enfrentan los encargados de la administración de la empresa pública, es un reto que debe asumirse para mejorar las relaciones laborales. Sin embargo el espacio se estrecha porque gravita sobre la gestión empresarial pública una enorme cantidad de disposiciones legales que si bien garantizan los intereses del Estado, están enmarcadas en el régimen de las sociedades mercantiles de cualquier índole y que en conjunto restringen la administración y el logro de las metas sociales y de rentabilidad financiera.

Se ha suscitado una gran polémica en torno a estas reglamentaciones. El estudio de posibles alternativas de acción obliga a considerar un nuevo enfoque en el marco legal vigente. No obstante que la Ley Federal de Empresas Paraestatales representa un paso muy importante en ese sentido, hay aspectos que no contempla como el régimen legal al que deberán acogerse los sindicatos de acuerdo a las características de las empresas públicas.

Se debe ampliar el margen de maniobra de los responsables de la conducción de las empresas públicas para enriquecer el diálogo y la concertación con las organizaciones sindicales.

Lo cierto es que hoy en día hay que buscar nuevas fórmulas para revitalizar las relaciones laborales en la empresa pública.

En lo que toca al Sistema de Distribuidoras **conasupo** , se han ponderado las ventajas que representa la inclusión de los trabajadores dentro del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional. Estas ventajas tienen como planteamiento fundamental el beneficio de las mayorías y la atención a los altos intereses de la nación.

Por ello podemos decir que el beneficio es para todos, ya que se busca defender los derechos de las mayorías en la relación laboral, y simultáneamente proteger los intereses de los beneficiarios directos del propósito social de **diconsa** .

También es positivo para las empresas, sindicatos y trabajadores, por estar sometidos administrativa y jurisdiccionalmente a un solo tribunal, y en particular para los trabajadores, al salvaguardar su estabilidad laboral, aunada a la garantía de las prestaciones que la propia ley señala y a la existencia de un sindicato por entidad con el respaldo, apoyo y fuerza que representa una sola central.

Al afrontar la problemática tradicional de la relación obrero patronal con esta nueva visión, se pretende fortalecer la seguridad jurídica, laboral, administrativa, de carácter económico y de protección a los intereses colectivos en el quehacer de **diconsa** como empresa pública.

Lo cierto es que la respuesta final deberá venir tanto de los propios trabajadores, como de las aportaciones que hagan los funcionarios públicos, considerando el marco general dado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Diconsa en la Modernización Comercial y
la Regularización del Abasto Popular
se terminó de imprimir en Julio de 1988.
El tiraje consta de 1,500 ejemplares
más sobrantes.

INAP

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, A.C.