

CEPAL/PROLAPES (2142) T. 2, V. 2

# E LECTURAS SOBRE ABASTECIMIENTO ALIMENTARIO

INT-2142

T. 2 V. 2

## PROGRAMACION DEL ABASTECIMIENTO ALIMENTARIO; ALGUNAS EXPERIENCIAS EN AMERICA LATINA

Tomo 2

Volumen II

PROYECTO DE CAPACITACION EN PLANIFICACION  
PROGRAMACION, PROYECTOS AGRICOLAS Y DE DESARROLLO RURAL

FAO




PNUD

CEPAL



PROCADES





PROLOGO

El Proyecto Regional de Capacitación en Planificación, Programación, Proyectos Agrícolas y de Desarrollo Rural (PROCADES) patrocinado por la FAO, CEPAL y PNUD, comenzó a operar el primer semestre de 1980. Desde esa fecha hasta su término en diciembre de 1986 participó en la organización y realización de 64 cursos y seminarios de capacitación a través de toda América Latina y el Caribe, donde participaron 1905 profesionales vinculados a la problemática agrícola y rural.

Para sustentar las actividades de capacitación el equipo técnico permanente de PROCADES, especialistas y consultores internacionales, elaboraron más de 80 documentos, los cuales constituyeron un importante conjunto de material de apoyo para las actividades docentes del PROCADES.

Dicha documentación recoge las más recientes experiencias y reflexiones realizadas en la región en las áreas de Planificación Agroalimentaria y Proyectos de Desarrollo Agrícolas y Rural.

Con el objetivo de facilitar el intercambio internacional de experiencias y documentación entre instituciones nacionales de capacitación se realizó la presente edición. En esta se presenta una selección de dichos documentos siendo compilados en tres series: Serie Lecturas, Serie Talleres y Estudios de Caso; y, Serie Documentos Docentes para las Actividades de Capacitación en los Países del Caribe Inglés.

Los conceptos vertidos en todos los estudios de este volumen son de responsabilidad de sus autores y no comprometen a los organismos patrocinantes del PROCADES ni a las instituciones en que estos trabajan.

PROYECTO REGIONAL  
DE CAPACITACION EN PLANIFICACION,  
PROGRAMACION, PROYECTOS AGRICOLAS  
Y DE DESARROLLO RURAL  
RLA/77/006  
FAO-PNUD-CEPAL



## PRESENTACION

La Serie Lecturas sobre Abastecimiento Alimentario consta de 2 tomos: "el Problema de Abastecimiento Alimentario"; y "Programación del Abastecimiento Alimentario; Algunas Experiencias en América Latina".

El tomo dos incluye cinco documentos, organizados en tres volúmenes. En el volumen II se presenta "El Abastecimiento Alimentario en la ciudad de México" -elaborado por el señor Jacobo Schatan; y "Abastecimiento Alimentario a través de Organizaciones de Base; las experiencias de Brasil, Chile y Nicaragua" -elaborado por el Grupo de Investigaciones Agraria (GIA).

El primer documento -El Abastecimiento Alimentario en la ciudad de México- el autor desarrolla la problemática particular de como se ha venido alimentando la población de la ciudad de México, y su estrecha vinculación con la estrategia de desarrollo seguido durante los últimos 40 años. El deterioro de la situación Alimentaria y Nutricional, así como la creciente dependencia de las importaciones, indujo al gobierno de México a adoptar en 1980 una serie de medidas destinadas a modificar las estrategias de desarrollo seguidas hasta entonces. Según el autor "aunque las nuevas políticas implementadas hace dos años han tenido un claro éxito inicial, es prematuro todavía considerar que se ha quebrado definitivamente la tendencia de los últimos dos decenios". En este trabajo se intento dar una visión sintética acerca de los complejos mecanismos mediante los cuales se alimenta diariamente a este megápolis; de los problemas que en este sentido existen y como a ellos afectan de manera diversa a distintos grupos sociales y finalmente de cuales son las políticas oficiales vigentes para resolverlos.

Este trabajo se ha dividido en cuatro capítulos. En el primero se esbozan algunas de las características principales de marco socio-económico-político general dentro del cual se inserto la realidad metropolitana. El segundo capítulo, contiene la descripción y análisis del sistema de distribución de los principales alimentos en la ciudad de México y las políticas oficiales concretas que conciernen a esta esfera. En el tercer capítulo se examinan los aspectos relativos al consumo de alimentos y sus consecuencias nutricionales para



diferentes grupos sociales, incluyendo los factores determinantes de los patrones y tendencias vigentes así como las medidas que se adopten para modificar los efectos perniciosos detectados.

En el cuarto y último se presentan diversas conclusiones, que engloban tanto las políticas en curso o proyectadas como algunas sugerencias del autor.

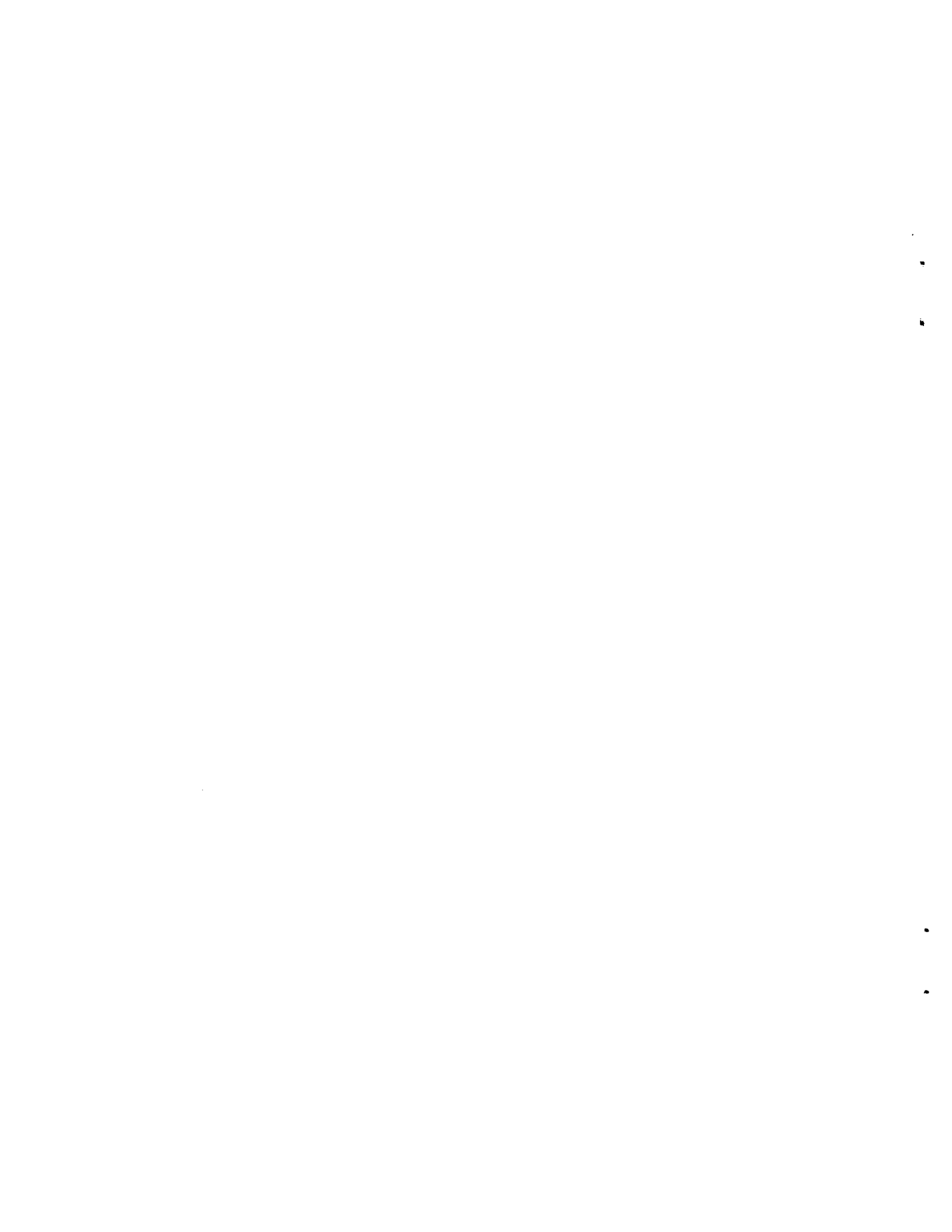
El segundo documento -Abastecimiento Alimentario a través de Organizadores de Base: las experiencias de Brasil, Chile y Nicaragua; se trata, en primer lugar, del caso de la Asociación de Compras Comunitarias del Estado de Sao Paulo, en Brasil.

Esta es una experiencia popular en el abastecimiento de alimentos a los trabajadores urbanos. Este estudio describe la región metropolitana de Sao Paulo y el municipio de Sao Bernardo do Campo, que constituye el marco territorial en que se inserta la Asociación de compras Comunitarias del Estado de Sao Paulo, y termina con el tratamiento exhaustivo del caso, abordando la historia de la Asociación, sus objetivos, su funcionamiento, las relaciones con otros organismos e instituciones, las otras actividades de la Asociación y sus problemas y perspectivas.

En segundo caso que se examinan en el documento del GIA, reseña las experiencias de las Juntas de Abastecimiento y precios en el período 1972 -1973 en Chile. Los capítulos que comprende el trabajo son: I) Introducción, II) El contexto General del Período, dividido a su vez en a) la situación en 1970, b) las políticas estatales del Gobierno de la Unidad Popular y c) el desenlace; III) Evolución de las experiencias de abastecimiento a través de organizaciones de base, con su modalidad de generación, sus características funcionales y la dinámica de su desempeño, IV) Evaluación del grado de cumplimiento de los objetivos, sus ventajas y desventajas y su potencialidad de desarrollo.

El tercer caso de la trilogía es el que corresponde a la experiencia de las actuales políticas de distribución minoristas en Nicaragua, que combinan la acción estatal con la de organismos comunitarios de base y del sector privado.

En su introducción, el GIA advierte que estas experiencias no pueden ser evaluadas fuera de su contexto, pues no forman parte





de estructuras institucionalizadas y generalizadas de gobierno local, pero que los procesos de democratización en el continente van a ir permitiendo la generación de mejores condiciones para la experimentación y el desarrollo de experiencias de abastecimiento como las señaladas en el documento.



DOCUMENTO 1

EL ABASTECIMIENTO ALIMENTARIO EN LA CIUDAD DE MEXICO \*/

\*Elaborado por el Sr. Jacobo Schatan para uso en las actividades docentes del  
PROCADES

•

•

•

•

## Corrigenda

### EL ABASTECIMIENTO DE ALIMENTOS EN LA CIUDAD DE MEXICO

#### Página

- 40 Párrafo cuarto debe leerse así:  
Algunos bodegueros y ciertos intermediarios conocidos como "coyotes urbanos", practican el agiotismo o préstamo de dinero a tasas usurarias de interés, que pueden alcanzar hasta el 10% diario. Estos créditos se otorgan principalmente a locatarios de mercados y vendedores ambulantes, quienes no disponen de otra fuente de financiamiento, pero también a comerciantes mayoristas y medio-mayoristas. El agiotista presta desde sumas pequeñas hasta montos bastante elevados y descuenta el interés por anticipado; la recuperación se produce generalmente unos pocos días después, o al cabo de algunas horas solamente en el caso de los préstamos a mayoristas o medio-mayoristas.
- 63 Agregar al final del tercer párrafo:  
(Sin embargo, estas prácticas crediticias estarían cayendo en desuso debido a las restricciones financieras de los últimos meses).
- 72 Tercer párrafo, agregar al final:  
... bienes de consumo, aun cuando para algunos rubros básicos este porcentaje es sustancialmente mayor.
- 82 La primera parte del tercer párrafo debe leerse así:  
En el curso del análisis se examinaron también resultados preliminares de encuestas realizadas recientemente dentro del marco de la investigación SAIM-IDRC intitulada "El Sistema Alimentario de la ciudad de México"; tales encuestas cubren dos zonas muy diferentes de esta metrópoli: Azcapotzalco --eminentemente obrera-- y Coyoacán, donde se estudian tres estratos de población, con ingresos y actividades muy diversos. 44a/ También ...
- 109 Agregar al final de la nota 8/:  
... mimeo. (Hay que acotar, sin embargo, que el Estado también participa en la producción de varios de estos insumos; su contribución es particularmente importante en el caso de los fertilizantes.)
- 112 Agregar al final de la nota 27/:  
... esencial. (De acuerdo con informaciones fidedignas, recibidas después de haberse concluido el presente documento, tal noticia de prensa habría sido falsa. Investigaciones realizadas el mismo día por dos entidades diferentes permitieron comprobar que no era efectivo que la demanda en el Mercado de Jamaica hubiese descendido de sus niveles normales.)

/((Continúa)

Corrigenda (Conclusión)

Página

112 Nota 33/ debe leerse así:

En realidad la asociación de los locatarios es menos frecuente de lo que convendría y tiene un carácter más circunstancial que orgánico. En lo que a BANPECO se refiere, de acuerdo con algunos estudios el problema lo tendría el Banco con los comerciantes y no al revés. Al parecer, BANPECO tiene un porcentaje elevado de cuentas incobrables: no son pocos los locatarios que reciben un préstamo y se van con el dinero de regreso al campo.

113 Nota 34/ debe leerse así:

Datos de un estudio en curso que realiza Verónica Veerkamp en la Delegación de Coyoacán del Distrito Federal, dentro del marco de la investigación SAIM-IDRC antes citada, que dirige Cynthia Hewitt de Alcántara.

114 Agregar nota 44a/ que dice así:

El estudio en Azcapotzalco está a cargo de Cristina Padilla y el de Coyoacán lo realiza Verónica Veerkamp.

INDICE

	<u>Página</u>
Introducción	1
I. El marco general	5
1. Aspectos demográficos	5
2. Aspectos socioeconómicos	9
3. Aspectos del desarrollo agrícola	16
4. El comercio exterior de alimentos	23
5. La industria alimentaria	25
II. El abastecimiento de alimentos en la ciudad de México	30
1. El consumo global de alimentos en el área metropolitana	30
2. Estructura actual del comercio de alimentos a nivel nacional y en la ciudad de México	31
3. El comercio mayorista	35
a) El comercio de frutas y hortalizas	36
b) Comercio de productos de origen animal	52
4. Principales canales privados de distribución minorista	60
a) Comercio de abarrotes y rubros diversos	62
b) Mercados públicos	63
c) Tianguis	65
d) Concentraciones	66
e) Mercados sobre ruedas (MSR)	66
f) Tiendas de autoservicios o supermercados	67
g) Vendedores ambulantes	68
5. El papel del Estado en la distribución de alimentos	68
a) CONASUPO	70
b) Impulsora del pequeño comercio, S. A. (IMPECSA)	74
c) Procuraduría Federal de Protección al Consumidor	75
d) Instituto Nacional del Consumidor	75

	<u>Página</u>
III. Alimentación y nutrición en la ciudad de México	77
1. Factores determinantes en el estado nutricional de las personas	77
2. Consumo de alimentos por estratos de ingreso; nivel nacional	78
3. Consumo en el área metropolitana	81
4. Consecuencias nutricionales de los diversos niveles de consumo alimentario	86
5. Distribución intra-familiar de los alimentos y alimentación infantil	87
6. Los patrones del gasto en alimentación	95
7. La publicidad y el consumo alimentario	98
IV. Conclusiones	103
Notas	109



## INTRODUCCION

Por más de 40 años México ha venido registrando una elevada tasa de crecimiento económico, con un promedio de C% anual, basado en un poderoso empuje hacia la modernización y expansión de los sectores de la producción manufacturera y agroindustrial y en una ampliación considerable del sector terciario. Sin embargo, este proceso se ha visto acompañado --durante los últimos 15 años-- por un deterioro de la situación alimentaria, según lo evidencian la mala situación nutricional que afecta a una proporción considerable de su creciente población y la disminución de su nivel de independencia alimentaria.

Después del período presidencial de Lázaro Cárdenas (1935-1940), cuando llegó a su punto culminante <sup>1</sup>/<sub>\*</sub> el proceso de Reforma Agraria que comenzara con la Revolución de 1910-1917, el del desarrollo mexicano comenzó a alejarse del modelo básicamente "agrarista" predominante hasta entonces, para dar paso a un modelo de desarrollo "urbano-industrial". Después de la Segunda Guerra Mundial se acentúa la inserción de México en la economía mundial, particularmente dentro del área de influencia de los Estados Unidos. Ello no es sorprendente dada la vecindad geográfica y la emergencia de los Estados Unidos como la potencia dominante en el mundo occidental. Esta inserción adquirió un ritmo especialmente rápido en los últimos 10 años, y se acentuó en los últimos cinco a seis, debido al auge petrolero. La "modernización" del país tuvo como resultado la emergencia de nuevos patrones de producción y consumo, el aumento de las importaciones de alimentos, la creciente marginalización de vastos segmentos de la población urbana y rural, y la creciente penetración del capital extranjero y de su influencia sobre casi todas las esferas de actividad.

Las políticas gubernamentales a partir de los años cuarenta favorecieron la expansión y modernización del sector privado de la economía. En la agricultura ello se hizo evidente a través de las cuantiosas inversiones en obras de riego, caminos y otra infraestructura al servicio de las empresas comerciales. La agricultura ejidal y comunal, así como aquella operada por pequeños productores privados, fue descuidada; ello dió lugar a un éxodo masivo hacia las ciudades --especialmente hacia la capital de la República-- ya que el énfasis en los métodos modernos de cultivo en las áreas regadas y en el desarrollo de la ganadería tuvo un impacto negativo sobre la situación del empleo en las áreas de temporal donde se asienta la agricultura tradicional y donde vive la mayor parte de la población rural.

Conjuntamente con lo anterior hay que señalar la enorme diferencia de productividad entre los trabajadores de la agricultura y del resto de las actividades económicas, que se traduce --aunque no siempre de manera proporcional-- en diferenciales muy importantes de remuneración. Así, por ejemplo, el PIB agrícola por trabajador de esa

---

\* Las notas que se indican en el texto aparecen a partir de la página 109.

actividad en el año 1940 era de 2 364 pesos (de 1960) mientras que el promedio por trabajador en el resto de la economía era de casi 17 000 pesos (1960), o sea siete veces más. En 1976 la relación es un poco menor, 6.7 veces, pero las diferencias en términos absolutos son abismantes: 5 272 pesos (de 1960) en la agricultura y 35 122 pesos (de 1960) por trabajador en el resto de la economía. De una diferencia de 14 600 pesos en 1940 se pasa a una de 30 000 pesos, ambas en moneda constante. Pese a que la población económicamente activa en el resto de la economía aumentó cinco veces entre 1940 y 1976, de 2.2 a 10.3 millones mientras que en la agricultura sólo creció de 3.3 a 7 millones, el fenómeno anterior fue posible gracias al incremento de casi 10 veces en el PIB del resto, en comparación con sólo cuatro veces en la agricultura. 2/

El masivo proceso de urbanización significó cambios sustanciales en los patrones de consumo alimentario; decreció la importancia de los alimentos básicos tradicionales como maíz y frijol, y aumentó aquella de los productos de origen animal y de comestibles industrializados. Ello provocó cambios igualmente importantes en los patrones de producción. Se expandió el área dedicada a cultivos forrajeros (sorgo y soya, principalmente) a expensas de la superficie maicera; al mismo tiempo se destinó una mayor cantidad de recursos de tierra y capital a la producción para la exportación a fin de satisfacer la creciente demanda del mercado norteamericano por cortes baratos de carne, verduras y frutas.

En suma, toda la maquinaria para el desarrollo se dirigió primordialmente a satisfacer las necesidades de los grupos de ingresos altos y medianos de dentro y fuera del país. Junto con agudizar la concentración del ingreso, este modelo de desarrollo contribuyó a acentuar la incapacidad de la agricultura mexicana para satisfacer las necesidades alimentarias de las grandes masas de la población, lo que se reflejó en crecientes importaciones de productos básicos, que llegaron a cerca de 10 millones de toneladas en 1980.

El deterioro de la situación alimentaria y nutricional, así como la creciente dependencia de las importaciones para completar el suministro, indujo al Gobierno de México a adoptar en 1980 una serie de medidas destinadas a modificar las estrategias de desarrollo seguidas hasta entonces, en particular aquellas relacionadas con la producción, distribución y consumo de alimentos, con el triple objetivo de alcanzar la autosuficiencia en productos básicos, mejorar la distribución del ingreso y lograr un estado nutricional más satisfactorio para toda la población. El proyecto global, denominado "Sistema Alimentario Mexicano", estuvo compuesto originalmente por 20 subproyectos que abarcaban los aspectos más relevantes de las esferas mencionadas y que sugerían medidas de política que iban desde el otorgamiento de precios de garantía más elevados para diversos productos como maíz y frijol --típicos de la economía campesina-- hasta el fortalecimiento de los mecanismos de distribución al por menor de organismos públicos para atender en mejor forma las necesidades de los grupos más pobres de la población.

Dentro de este cuadro general se inserta la problemática particular de cómo se ha venido alimentando la población de la ciudad de México. No hay duda que el acelerado crecimiento de esta urbe, hasta convertirse en una de las más grandes del mundo, y la consiguiente concentración en ella de las actividades económicas en proporción mayor que la de su magnitud demográfica, han tenido un impacto poderoso sobre el curso del desarrollo que se ha descrito brevemente más arriba, a la vez que han sido en buena medida un resultado del mismo. El gigantismo capitalino, con sus secuelas de hacinamiento, contaminación atmosférica, etc. ha provocado al mismo tiempo un profundo deterioro en muchas zonas rurales; degradación ecológica, disminución del potencial productivo, pérdida de empleos; etc.; como consecuencia, fuerte emigración a las ciudades, y en particular a la ciudad de México.

Se establece así un círculo vicioso que da lugar al deterioro acelerado y simultáneo de las condiciones de vida en los dos extremos de este vaso comunicante. Aunque las nuevas políticas implantadas hace dos años han tenido un claro éxito inicial, es prematuro todavía considerar que se ha quebrado definitivamente la tendencia de los últimos dos decenios. En todo caso, resulta fácil colegir los enormes problemas que enfrenta el abastecimiento de una ciudad como la de México. En las páginas que siguen se intenta dar una visión sintética acerca de los complejos mecanismos mediante los cuales se alimenta diariamente a esta megalópolis, de los problemas que en este sentido existen y cómo ellos afectan de manera diversa a distintos grupos sociales y finalmente de cuáles son las políticas oficiales vigentes para resolverlos.

Este trabajo se ha dividido en cuatro capítulos. En el primero se esbozan algunas de las características principales del marco socio-económico-político general dentro del cual se inserta la realidad metropolitana. El acento principal se coloca en los aspectos demográficos, socio-económicos y los referentes al desarrollo agropecuario. El segundo capítulo, tal vez el más complejo de elaborar, contiene la descripción y análisis del sistema de distribución de los principales alimentos en la ciudad de México y las políticas oficiales concretas que conciernen a esta esfera. En el tercer capítulo se examinan los aspectos relativos al consumo de alimentos y sus consecuencias nutricionales para diferentes grupos sociales, incluyendo los factores determinantes de los patrones y tendencias vigentes así como las medidas que se adoptan para modificar los efectos perniciosos detectados. En el cuarto y último capítulo se presentan diversas conclusiones, que engloban tanto las políticas en curso o proyectadas como algunas sugerencias del autor sobre posibles lineamientos de políticas --adicionales o sustitutivas-- encaminadas a resolver los estrangulamientos y defectos fundamentales examinados en los capítulos segundo y tercero.



## I. EL MARCO GENERAL

### 1. Aspectos demográficos

México ha experimentado un incremento acelerado de su población, particularmente en los últimos 40 años. Elevadas tasas de fertilidad, acompañadas de un descenso en las de mortalidad, dieron lugar a un explosivo crecimiento de la población que ha pasado de 13 millones de habitantes a comienzos de siglo a más de 70 millones en la actualidad. La composición de esta población ha variado radicalmente en estos 80 años: de un 20%, a comienzos de siglo, la población urbana llegó a 65% en 1978 (porcentaje probablemente mayor en 1982). Por razones que se examinan más adelante, el éxodo del campo a las ciudades ha sido especialmente impresionante en el caso de México; según se aprecia en el cuadro 1, de los 52 millones de personas en que se incrementó la población entre 1900 y 1978, sólo 12 millones quedaron en las áreas rurales, mientras que los otros 40 fueron a sumarse a los dos millones y pico que habitaban en ciudades a comienzos de siglo. Un porcentaje apreciable de la población en ciudades se ha acumulado en la capital: se estima que el área metropolitana alcanza hoy día a unos 16 millones de habitantes, y se estima que podrá llegar a unos 30 millones a finales de siglo. En el cuadro 2 se presentan cifras sobre el crecimiento demográfico entre 1940 y 1970 en el Distrito Federal y el Estado de México. Resulta indispensable tomar conjuntamente a estas dos entidades políticas, puesto que una buena parte de la población del área metropolitana se encuentra radicada en la periferia del Distrito Federal, dentro del Estado de México, pero que en la práctica constituyen una sola aglomeración urbana. <sup>3/</sup> Puede apreciarse allí que la población metropolitana representaba en 1940 el 14.8% del total nacional; en 1970 ese porcentaje alcanzaba 22.1% y se estima que en la actualidad tal proporción se acerca al 25%. Como se verá oportunamente, tal concentración demográfica presenta una cantidad enorme de problemas de todo orden, no siendo los menores aquellos referidos al abastecimiento de alimentos.

Como se ha dicho, una buena parte de la nueva población metropolitana ha sido de procedencia rural, que ha emigrado del campo por falta de oportunidades de trabajo, tratando de escapar de la miseria extrema imperante en el ámbito rural. Muchos de ellos se han instalado en las zonas periféricas, en terrenos baldíos, improvisando viviendas de cualquier manera. Nuevas ciudades adyacentes al Distrito Federal han nacido en los últimos 20 años; una de ellas --Ciudad Netzahualcōyotl-- no figuraba en el censo de 1960 (aun cuando su establecimiento informal, bajo otro nombre administrativo, data probablemente de los años cuarenta); en 1970 registraba alrededor de 600 000 habitantes y se calcula que hoy supera la cifra de dos millones.

Es interesante anotar la relación inversa que existe entre el grado de escolaridad y el nivel de fecundidad. Según se aprecia en el cuadro 3, el número de hijos nacidos vivos entre las mujeres sin estudios era alrededor del doble que entre aquellas que tenían educación secundaria, en todos los estratos de edades. Ahora bien, la proporción de hogares

Cuadro 1

CRECIMIENTO DEMOGRAFICO EN MEXICO, 1900-1978

(Miles de personas)

	Población total	Población urbana		Población rural	
		Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
1900	13 607	2 640	19.4	10 967	80.6
1930	16 552	5 545	33.5	11 007	66.5
1940	19 653	6 898	35.1	12 755	64.9
1950	25 791	10 987	42.6	14 804	57.4
1960	34 923	17 706	50.7	17 217	49.3
1970	50 695	29 758	58.7	20 937	41.3
1978 <sup>a/</sup>	65 864	42 746	64.9	22 118	35.1

Fuente: Censos de Población.

a/ Estimaciones.

Cuadro 2

CRECIMIENTO DEMOGRAFICO EN EL DISTRITO FEDERAL  
Y EN EL ESTADO DE MEXICO, 1940-1970

(Miles)

	Distrito Federal			Estado de México		
	Total	Población urbana	Población rural	Total	Población urbana	Población rural
1940	1 757	1 649	108	1 146	260	886
1950	3 050	2 884	166	1 393	368	1 025
1960	4 871	4 666	205	1 398	733	1 165
1970	7 219	6 981	238	4 025	2 507	1 567

Fuente: Censos de Población.

Cuadro 3

RELACION ENTRE FECUNDIDAD Y GRADO DE ESCOLARIDAD  
DE LA MADRE, POR TRAMOS DE EDAD,  
EN LA CIUDAD DE MEXICO

(Número promedio de hijos nacidos vivos)

Edad	Sin estudios	Con educación secundaria
De 20 a 24	1.63	0.62
De 25 a 29	2.96	1.95
De 30 a 34	4.19	2.57
De 35 a 39	5.73	3.60
De 40 a 44	7.09	3.33
De 45 a 49	5.90	2.85



cuyo jefe tiene una educación más avanzada es mayor en la ciudad de México que en el conjunto del país, como se muestra en el cuadro 4. Si estas proporciones se registraran también en los demás miembros del hogar, incluyendo a las mujeres (no jefes de hogar), resultaría para la ciudad de México una tasa de fecundidad promedia menor que en el conjunto del resto de la República. 4/

La concentración de la población instruida en la capital es notable: si bien contiene (1977) alrededor del 22% de todos los hogares, allí se encuentra el 40% de los hogares cuyo jefe tiene nivel medio superior y el 50% de los que tienen grado universitario. Como se verá posteriormente, la mayor escolaridad que se registra en la ciudad de México tiene un impacto importante sobre la estructura del consumo de alimentos.

Otros aspectos de interés desde el punto de vista demográfico, que contrastan los perfiles de la ciudad de México y el conjunto del país, se sintetizan en los cuadros 5 a 7. Allí puede verse, entre otras cosas, que en la capital hay proporcionalmente más hogares con dos personas empleadas que en el conjunto del país, mientras que es inferior la proporción de hogares con sólo una persona ocupada (véase el cuadro 5), aun cuando en el conjunto del país tiende a ser mayor el número de hogares con familia más numerosa (más de siete miembros), si bien la proporción en el caso de los hogares de tamaño mediano (cuatro a seis miembros) es inferior al de la capital. (Véase el cuadro 6.) Según las cifras del cuadro 7, los jefes del hogar en la ciudad de México son en general más jóvenes que en el conjunto del país. Aquellos con menos de 45 años representan el 60.5% en la capital y el 55.6% en el conjunto del país.

## 2. Aspectos socioeconómicos

Vinculada estrechamente con la mayor proporción de personas con instrucción más completa que se ha citado, y por la concentración industrial y comercial que allí se registra, el área metropolitana de la ciudad de México absorbe una proporción elevada del ingreso nacional. El cuadro 8 muestra que en los estratos de ingreso más elevados la capital poseía una proporción de hogares alrededor de dos veces la proporción promedia. Así, mientras el conjunto de hogares metropolitanos representaba, como se dijo, poco más del 20% del total, en el 9o. decil ese porcentaje era de 38%, y en el último decil llegaba a casi 50%, mientras que en el veintil más rico la proporción era del 56%. Es decir, más de la mitad de los hogares más ricos del país se encontraban en la ciudad de México. En cambio allí radicaba apenas el 1.5% de los hogares más pobres ubicados en el primer decil de ingreso, y entre 5% y 8% aproximadamente de aquéllos ubicados entre el 2o. y 4o. deciles. Al examinar la distribución de hogares por estratos de ingreso corriente respecto al salario mínimo general vigente en esa época (véase el cuadro 9), se comprueba lo anterior: mientras a nivel nacional el 38.5% de los hogares percibía menos de un salario mínimo, en la ciudad de México

Cuadro 4

NUMERO DE HOGARES POR ESTRATO SEGUN INSTRUCCION DEL JEFE DEL HOGAR

	País		Ciudad de México		
	Número de hogares	%	Número de hogares	%	% sobre el país
<u>Total</u>	<u>11 815 095</u>	<u>100.0</u>	<u>2 571 302</u>	<u>100.0</u>	<u>21.8</u>
Sin instrucción	3 167 384	26.8	321 125	12.5	10.1
Primaria incompleta	4 695 057	39.7	744 307	29.0	15.9
Primaria completa	1 836 894	15.6	644 471	25.0	35.1
Nivel medio incompleto	398 735	3.4	147 744	5.7	37.0
Nivel medio completo	560 563	4.7	212 378	8.3	37.9
Nivel medio superior incompleto	153 715	1.3	58 405	2.3	38.0
Nivel medio superior completo	305 496	2.6	135 186	5.2	44.2
Nivel universitario incompleto	215 439	1.8	112 424	4.4	52.2
Nivel universitario completo	352 652	3.0	160 505	6.2	45.5
Con posgrado	38 742	0.3	19 749	0.8	51.0
No especificado	90 419	0.8	15 008	0.6	16.6

Fuente: ENIG, 1977.

Cuadro 5

NUMERO DE HOGARES POR NUMERO DE OCUPADOS EN CADA HOGAR, 1977

<u>Número de ocupados por hogar</u>	<u>Total de hogares en el país</u>	<u>Porcentajes</u>	<u>Hogares en la ciudad de México</u>	<u>Porcentajes</u>
<u>Total</u>	<u>11 838 514</u>	<u>100.0</u>	<u>2 575 810</u>	<u>100.0</u>
Una persona	6 641 631	56.1	1 341 892	52.1
Dos personas	2 863 420	24.2	740 203	28.7
Tres personas y más	1 848 993	15.6	385 575	15.0
Sin ocupación	484 470	4.1	108 197	4.2

Fuente: ENIG.

Cuadro 6

NUMERO DE HOGARES POR TAMAÑO DEL HOGAR, 1977

Número de miembros	Total de hogares en el país	Porcentajes	Hogares en la ciudad de México	Porcentajes
<u>Total</u>	<u>11 838 514</u>	<u>100.0</u>	<u>2 575 810</u>	<u>100.0</u>
De 1 a 3	3 103 264	26.2	623 855	24.2
4 miembros	1 684 355	14.2	423 622	16.4
De 5 a 6	3 157 872	26.7	764 685	29.7
7 miembros	1 185 754	10.0	233 279	9.0
De 8 a 9	1 593 689	13.5	320 737	12.5
10 y más	1 113 579	9.4	209 632	8.1

Fuente: ENIG.

Cuadro 7

NUMERO DE HOGARES SEGUN EDAD DEL JEFE DEL HOGAR

Edad	Total de hogares en el país	%	Hogares en la ciudad de México	%
<u>Total</u>	<u>11 815 095</u>	<u>100.0</u>	<u>2 571 302</u>	<u>100.0</u>
Hasta 19 años	88 098	0.7	28 833	1.1
De 20 a 24	692 199	5.9	152 048	5.9
De 25 a 34	2 874 301	24.3	683 359	26.6
De 35 a 44	2 916 729	24.7	690 929	26.9
De 45 a 54	2 376 508	20.1	499 119	19.4
De 55 a 64	1 418 314	12.0	293 381	11.4
65 y más años	1 430 646	12.1	223 633	8.7
No especificada	18 300	0.2	0	-

Cuadro 8

NUMERO DE HOGARES POR DECILES DE INGRESO, 1977

Deciles	Total de hogares en el país	Hogares en la ciudad de México	Porcentajes sobre el país
<u>Total</u>	<u>11 838 514</u>	<u>2 575 810</u>	<u>21.8</u>
I	1 183 851	17 756	1.5
II	1 183 851	52 834	4.5
III	1 183 851	70 666	5.9
IV	1 183 851	90 523	7.6
V	1 183 851	251 070	21.2
VI	1 183 851	304 980	25.7
VII	1 183 851	366 426	30.9
VIII	1 183 851	385 147	32.5
IX	1 183 851	448 738	37.9
X	1 183 851	587 671	49.6
Veintil Xa	(591 926)	(253 416)	(42.8)
Veintil Xb	(591 926)	(334 255)	(56.4)

Fuente: ENIG.

Cuadro 9

NUMERO DE HOGARES POR ESTRATOS DE INGRESO CORRIENTE  
DEL HOGAR CON RESPECTO A LOS SALARIOS MINIMOS

Número de SMG	Total de hogares en el país	%	Hogares en la ciudad de México	%	% sobre el país
<u>Total</u>	<u>11 838 514</u>	<u>100.0</u>	<u>2 575 810</u>	<u>100.0</u>	<u>21.8</u>
0.0 - 0.5	1 918 509	16.1	74 645	2.9	3.9
0.5 - 1.0	2 660 469	22.4	248 278	9.6	9.3
1.0 - 1.5	2 223 111	18.7	524 794	20.4	23.6
1.5 - 2.0	1 431 119	12.0	414 579	16.1	29.0
2.0 - 3.0	1 586 618	14.1	490 194	19.0	30.9
3.0 - 4.0	817 865	6.8	286 509	11.1	35.0
4.0 - 5.0	433 267	3.7	174 211	6.8	40.2
5.0 - 6.0	284 729	2.4	104 153	4.0	36.6
6.0 - 7.0	181 706	1.5	104 943	4.1	57.7
7.0 - 8.0	38 612	0.6	36 068	1.4	40.7
Más de 8.0	212 709	1.7	117 438	4.6	55.2

ello ocurría en solamente el 12.5% de los hogares; en el otro extremo, la proporción de hogares que recibía más de cuatro salarios mínimos era de alrededor del 10% a nivel nacional y de casi 21% en la ciudad de México.

Esta concentración de hogares con mayor ingreso ha determinado también que el gasto en alimentación en la ciudad de México sea proporcionalmente mayor que en el conjunto del país. Según los datos de la Encuesta Nacional sobre Ingresos y Gastos en los Hogares de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) (1977), más de un tercio del gasto semestral en alimentos y bebidas del país correspondía a la ciudad de México; de allí que el gasto promedio por hogar en alimentos y bebidas fuese mucho más elevado en el área metropolitana que en el conjunto del país. La estructura de este gasto también era un tanto diferente: de una parte (véase el cuadro 10), la proporción del gasto en alimentos y bebidas tomadas fuera del hogar es bastante más elevada en la metrópoli principal que en el conjunto del país: el gasto promedio por hogar es el doble, y el número de hogares que reportó haber gastado en dicho rubro es sustancialmente mayor; de otra parte, la estructura del consumo por productos es bastante diferente: en el área metropolitana el gasto en pan, tortillas y cereales, en frijol, azúcares, grasas y aceites, y bebidas no alcohólicas, es proporcionalmente menor (y en algunos casos lo es también en términos absolutos), pero lo es mucho mayor en productos animales, frutas y alimentos industrializados. (Véase el cuadro 11.) Ello refleja no solamente la bien conocida tendencia a consumir más alimentos de origen animal y alimentos procesados en general cuando suben los ingresos, sino también los efectos de la publicidad que se sienten con más fuerza en el ámbito urbano y que induce a consumir artículos caros y de poco valor nutritivo (papas fritas, palomitas de maíz, chicle, etc.), especialmente por parte de los niños. Este punto se examinará más extensamente en el capítulo III.

### 3. Aspectos del desarrollo agrícola

Después de haber registrado un sostenido crecimiento durante los 25 años anteriores, a mediados de los sesentas la agricultura mexicana comienza a perder dinamismo (véase el cuadro 12). La caída en el ritmo es tan fuerte que hacia 1970 y en los años que siguen contribuye a un descenso en la tasa global de crecimiento económico. Durante el período 1940-1955 el incremento de la producción propiamente agrícola se origina principalmente en la expansión del área cosechada; entre 1950 y 1965 las políticas de modernización de la agricultura --nuevas tecnologías más riego-- dan lugar a una elevación considerable de los rendimientos; todo ello origina un formidable aumento en el valor total de la producción. (Véase la parte inferior del cuadro 12.) Sin embargo, a partir de 1965 disminuye el dinamismo de ambos factores, explicándose el continuado incremento en el valor de la producción agrícola por un cambio en la estructura de la producción, que tiende a privilegiar cultivos más intensivos y de mayor precio. Así, por ejemplo, mientras la tasa de crecimiento de la



Cuadro 10

GASTO SEMESTRAL DE LOS HOGARES EN ALIMENTOS Y BEBIDAS, 1977

	<u>Total de hogares en el país</u>	<u>Hogares en la ciudad de México</u>
Número de hogares reportados	11 115 142	2 313 253
<u>Gasto total en alimentos y bebidas (millones de pesos corrientes)</u>	<u>133 497</u>	<u>41 621</u>
En casa	121 821	36 413
Fuera de casa	11 676	5 208
<u>Gasto promedio por hogar en alimentos y bebidas (pesos)</u>	<u>12 015</u>	<u>18 000</u>
En casa	10 960	15 740
Fuera de casa	1 055	2 260

Fuente: ENIG.

Cuadro 11

GASTO SEMANAL EN ALIMENTOS Y BEBIDAS, POR HOGAR, POR PRODUCTO  
O GRUPOS DE PRODUCTOS, 1977

(Pesos corrientes)

Productos	Total de hogares en el país	%	Hogares en la ciudad de México	%	Indice (Total = 100)
<u>Total</u>	<u>485.38</u>	<u>100.0</u>	<u>657.29</u>	<u>100.0</u>	<u>135</u>
Pan, tortillas y cereales	101.01	20.8	108.00	16.4	107
Carnes	101.00	20.8	168.59	25.7	167
Pescados y mariscos	10.62	2.2	18.34	2.8	172
Lácteos	64.17	13.2	96.91	14.7	151
Huevo	19.61	4.0	28.08	4.3	143
Grasas y aceites	24.69	5.1	21.63	3.3	87
Frutas y verduras	64.18	13.2	102.41	15.4	159
Frijol	15.08	3.1	10.74	1.6	71
Azúcares	10.46	2.2	8.11	1.2	77
Café, té, chocolate	16.11	3.4	17.92	2.7	111
Alimentos industrializados	25.43	5.3	40.99	6.2	161
Bebidas no alcohólicas	20.14	4.3	18.48	2.9	91
Bebidas alcohólicas	12.83	2.4	17.05	2.8	133

Fuente: ENIG.

Cuadro 12

CRECIMIENTO DEL SECTOR AGROPECUARIO Y DE LA ECONOMIA MEXICANA EN GENERAL

(Porcentajes anuales)

	1940- 1950	1950- 1960	1960- 1965	1965- 1970	1970- 1975	1975- 1978
1) Producto Interno bruto	6.0	5.7	7.0	7.9	5.7	5.1
2) Producto interno bruto del sector agropecuario	4.1	4.5	4.3	2.7	1.7	2.2
Relación 2/1	0.68	0.78	0.68	0.34	0.30	0.43

	1940- 1945	1945- 1950	1950- 1955	1955- 1960	1960- 1965	1965- 1970	1970- 1975
Valor bruto de la pro- ducción agrícola	4.4	3.2	3.0	4.2	7.9	1.9	2.8
Superficie cosechada	1.3	5.5	4.6	2.4	4.7	-0.1	-
Rendimientos medios	0.8	1.4	3.4	2.3	4.2	1.2	1.3

producción de maíz baja de 8.3% anual entre 1960/1962 y 1965/1967 a sólo 0.9% por un año en el período 1965/1967 a 1977/1979, y la de frijol descende de 8.5% a una negativa de -1.9% en los mismos períodos, la de papa aumenta de 1.8% a 6.5%; las oleaginosas como cártamo y soya, si bien descienden de las espectaculares tasas registradas en el primer período (31% y 28%, respectivamente), logran mantener niveles relativamente altos en el segundo período de casi 12% y 15%, respectivamente. Algo similar ocurre con la cebolla y el tomate, así como con los cultivos de sorgo, alfalfa y otros cultivos forrajeros. <sup>5/</sup> (Véase el cuadro 13.) La producción pecuaria, en cambio, no revela los signos de "crisis" manifestados por la producción agrícola; sus tasas de crecimiento superan a las demográficas y, con la sola excepción de la producción avícola, muestra una tendencia creciente. (Véase el cuadro 14.) Este mayor dinamismo de la actividad pecuaria, que ha sido definido por diversos autores como un proceso de "ganaderización del agro mexicano" ha dado lugar a que crecientes cantidades de tierra y otros recursos se hayan dedicado a la ganadería mayor y menor: así, la proporción de tierra arable dedicada a pasturas y cultivos forrajeros subió de 47% en 1960 a 56% en 1970, y es probable que este porcentaje sea mayor hoy en día. Si se considera únicamente la tierra cultivada, se observa que, entre 1960 y 1976, los cultivos forrajeros y las semillas oleaginosas (de las cuales la soya, una de las más importantes, se usa como alimento para ganado) aumentaron, en conjunto, de 6.9% a 18.5% del total de tierra cultivada, mientras que los cereales y las leguminosas (principalmente frijol) bajaron su participación de 72.5% a 65.6%. En el caso del maíz, la superficie cultivada descendió en alrededor de 600 000 hectáreas entre 1965 y 1978, mientras que aquella dedicada al sorgo subió en más de un millón de hectáreas en el mismo período.

En 1980 y 1981, gracias a las políticas de fomento aplicadas dentro del ámbito del Sistema Alimentario Mexicano se producen aumentos importantes en la producción de una serie de rubros. Así, el maíz sube de poco más de nueve millones de toneladas en el promedio 1975-1979 a 12 millones en 1980 y casi 15 millones de toneladas en 1981. En el caso del frijol el incremento es igualmente impresionante, de 825 000 toneladas en 1975-1979 se llega a casi 1.5 millones en 1981. En trigo el aumento es proporcionalmente menor, pero de todos modos importante: de 2.7 millones en 1975-1979 a 3.2 millones de toneladas en 1981; en arroz se pasa de 530 000 a 640 000 toneladas, y en soya de algo menos de 500 000 a 710 000 toneladas en 1981. Incrementos importantes se registraron también en sorgo y otros cultivos forrajeros.

Sin embargo, pese a este considerable esfuerzo productivo, México continuó importando enormes volúmenes de productos básicos para completar el abastecimiento. Aunque entre 1980 y 1981 las importaciones de maíz bajaron en casi 30%, se situaron de todos modos en 2.8 millones de toneladas; las de trigo subieron de 800 000 a un millón de toneladas entre estos dos años; las de soya casi se duplicaron al aumentar de 600 000 a 1.1 millones de toneladas. Cabe resaltar el gran aumento que tuvieron las importaciones de leche en polvo y condensada, que en conjunto superaron las 200 000 toneladas en 1981.

Cuadro 13

TASA DE CRECIMIENTO ANUAL DE LA SUPERFICIE, RENDIMIENTO  
Y PRODUCCION DE ALGUNOS CULTIVOS IMPORTANTES

Cultivos	Superficie		Rendimiento		Producción	
	1961/ 1966	1966/ 1978	1961/ 1966	1966/ 1978	1961/ 1966	1966/ 1978
Maíz	5.3	-1.1	2.8	2.1	8.3	0.9
Trigo	-0.4	-0.4	8.2	4.0	7.9	3.2
Arroz palay	1.7	-0.1	2.6	2.0	4.2	1.8
Frijol	6.4	-3.3	2.0	1.5	8.4	-1.9
Papa	-2.3	3.3	4.2	3.0	1.8	6.5
Ajonjolí	3.7	-0.2	-1.7	-0.6	1.9	-0.8
Cártamo	27.7	12.5	2.5	-0.6	31.1	11.7
Soya	29.7	16.6	1.6	-1.4	28.4	15.3
Caña	6.4	0.6	3.2	-0.1	9.8	0.5
Alfalfa	3.6	8.0	3.3	0.4	7.0	7.8
Sorgo en grano	34.8	8.2	1.4	1.8	36.9	10.1
Cebolla	1.7	2.9	10.5	5.9	12.2	9.0
Jitomate	-6.0	2.7	13.0	3.2	6.3	6.1
Melón	-1.6	2.4	16.2	0.0	13.7	2.5
Sandía	1.2	0.9	4.6	2.2	5.4	3.0

Nota: Para el año 1961 se tomó el promedio 1960/1962; para 1966, el de 1965/1967 y para 1978, el de 1977/1979.

Cuadro 14

TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO DE LOS PRINCIPALES  
PRODUCTOS PECUARIOS

Producto	1960/1962- 1965/1967	1965/1967- 1976/1978
Ganado bovino	2.6	3.7
Ganado porcino	5.3	8.2
Aves	21.3	12.7
Huevo	5.7	5.0
Leche	2.1	4.0

Fuente: CIDE, Economía Mexicana, No. 2, México, 1980,  
pág. 67.

El creciente mercado ofrecido por los consumidores urbanos dentro y fuera de México constituye tal vez la fuerza más importante que explica la evolución de la agricultura mexicana durante los 25 años anteriores a 1980. Las sucesivas administraciones han ayudado a satisfacer dicha demanda tanto por medio de inversiones directas en riego y otras obras de infraestructura como a través de una serie de políticas encaminadas a apoyar la expansión de la producción en el segmento comercial de la agricultura. Una prueba de esto la dan las políticas de precios y crédito. Entre 1960 y 1977 los precios del maíz y el frijol aumentaron mucho menos que los de la mayoría de los otros cultivos, especialmente a partir de 1967. Esta dispar evolución se asocia con el objetivo de mantener niveles de precios relativamente bajos para los principales bienes-salario y, por consiguiente, mantener bajo control los índices del costo de la vida para los trabajadores urbanos. Pero, obviamente, esto ha afectado las posibilidades de acumulación de capital por el segmento campesino --ejidos, comunidades y pequeños productores privados--, lo cual ha impedido su expansión y generado mayores contingentes de desocupados. Así, los ejidos y comunidades se transformaron en fuente de mano de obra barata para los agricultores comerciales y, en algunos casos, también de insumos baratos.

Las políticas oficiales de precios para los productos agrícolas se han llevado a la práctica a través del mecanismo de los precios de garantía, por intermedio de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) <sup>6/</sup> Desde su implantación, en 1954, ha sido notoria la desventaja en que se ha encontrado el maíz, el producto más importante para la alimentación del pueblo y el más importante también para la economía campesina. En efecto, entre 1954 y 1978 el precio nominal de garantía para este producto subió 5.4 veces, mientras que el promedio de los precios rurales subió 5.8 veces, y el índice general de precios lo hizo 7.1 veces. Hay que anotar, sin embargo, que la producción de maíz se mantuvo a un nivel alto a pesar de la caída en su precio real, gracias a que se trata de un cultivo eminentemente campesino. De haber prevalecido la racionalidad empresarial, los agricultores comerciales hace tiempo hubieran sustituido el maíz por otros cultivos más rentables, con lo cual la situación de abastecimiento de este producto básico hubiera sido bastante peor de lo que fue.

#### 4. El comercio exterior de alimentos

El comercio exterior de alimentos se ha caracterizado en los decenios recientes por un aumento considerable en las importaciones de productos básicos y un cambio en la composición de las exportaciones, habiendo pasado a tener creciente importancia ciertas frutas y hortalizas destinadas al mercado norteamericano. En el cuadro 15 se incluyen los volúmenes de importación y exportación para rubros seleccionados, como una ilustración de lo señalado. Allí pueden apreciarse las enormes importaciones de maíz, trigo y soya a partir de los años setenta y el explosivo incremento

Cuadro 15

COMERCIO EXTERIOR DE PRODUCTOS AGROPASTORILES SELECCIONADOS

(Promedios quinquenales en miles de toneladas métricas)

	1950- 1954	1960- 1964	1970- 1974	1975- 1979	1980
<u>Exportaciones netas</u>					
Ajonjolí		5.2	11.1	37.1	45.1
Algodón pluma	212.5	354.8	201.3	138.2	177.8
Chile	9.0	11.5	52.0	17.2	16.4
Carbanzo	16.2	4.6	36.5	61.9	83.9
Melón	6.6	51.5	37.3	96.5	102.5
Pepino	-	-	73.4 <sup>a/</sup>	113.2	169.3
Sandía	3.0	24.7	62.8	77.8	84.4
Cebolla	3.7	13.7	30.1	41.6	48.9
Plátano	71.6	15.5	1.4	1.4	17.5
Café	58.4	90.8	111.4	146.0	137.0
Tomate	94.3	143.2	348.5	400.2	380.1
<u>Importaciones netas</u>					
Maíz	119.9	-28.4	534.0	1 527.0	4 186.6
Trigo	315.1	-100.6	467.8	408.0	899.0
Cebada	9.6	35.2	33.8	57.7	174.4
Frijol	28.0	<sup>b/</sup>	-2.1	-15.2	441.0
Semilla algodón	5.1	1.8	19.4	38.7	142.8
Soya	-	1.1	131.2	433.1	521.6
Carne	-	2.1	13.8	18.4	-
Leche en polvo	-	29.0	54.8	56.7	-
Aceite	-	4.9	23.8	12.0	-

Fuente: Anuarios FAO, Ecotecnia Agrícola, septiembre de 1981, excepto carne, leche en polvo y aceite.

a/ 1973-1974.

b/ Las importaciones se compensaron con las exportaciones.



ocurrido con el frijol en 1980 (producto de las malas cosechas del año anterior); también se observa, en contraste, el impresionante crecimiento de las exportaciones de cebolla, melón, sandía y tomate, entre otros.

En términos de valor, las importaciones subieron de 20 millones de dólares en 1960 a 835 millones en 1978 y cifras mucho más elevadas en 1980, a juzgar por los datos sobre volumen de algunos productos importados. (Véase de nuevo el cuadro 15.) La fracción importada del consumo nacional total de maíz pasó de 2% en el quinquenio 1960-1964 a un 15% en el quinquenio 1975-1979, y al 25% en 1980; para el trigo pasó del 0.2% en 1960-1964 al 14% en 1975-1979 y 25% en 1980. El incremento en el consumo aparente de trigo por habitante que se registró en dicho período (38.6 kg en 1960-1964 a 49.4 kg en 1975-1979 y 53.1 kg en 1980) se debió en buena medida, pues, a esas mayores importaciones. En el caso del maíz, el aumento significativo en el consumo por habitante que se registra en 1980, después de haber declinado fuertemente el año anterior (172 kg en 1960-1964; 136 kg en 1979, y 239 kg en 1980) se originó casi por partes iguales en el aumento de la producción nacional como en el de las importaciones.

Si bien el valor de las exportaciones aumentó sustancialmente entre 1960 y 1978, al pasar de 450 a 1 670 millones de dólares, la relación importaciones-exportaciones cambió radicalmente de menos de 5% en 1960, y pasó al 50% en 1978. En la actualidad el monto de las importaciones ha superado al de las exportaciones.

En cuanto a los productos de origen animal, el cuadro 15 muestra el incremento notable y sostenido que han tenido las importaciones de carne y de leche en polvo. La mayor parte de las importaciones proviene de los Estados Unidos; en el caso de animales vivos, frijol, trigo, maíz, sorgo, manteca y sebo, la participación de dicho país es de casi 100%; en cambio, las de leche y mantequilla provienen de países europeos, y las de azúcar y frutas de otros países latinoamericanos.

##### 5. La industria alimentaria

La producción de alimentos industrializados muestra, al igual que la producción agropecuaria y la producción manufacturera general, una pérdida de dinamismo en los años sesenta, en comparación con el decenio anterior. De 6% anual en los sesentas, la tasa de crecimiento baja a 3.9% anual en los setentas. Esta disminución afecta a prácticamente todas las ramas del sector agroindustrial, siendo las excepciones más importantes las de la rama de lácteos y de productos de ganadería. La industria de bebidas, en cambio, crece en ambas décadas a tasas superiores a las de la industria de alimentos. (Véanse los cuadros 16 y 17.) De estas diferencias de comportamiento resulta que la industria de alimentos baja su participación en el producto manufacturero total en forma notable, de 32% en 1960 a 21% en 1979, mientras que la industria de bebidas se mantiene en torno a poco más del 5% en ambos períodos.

Cuadro 16

TASA DE CRECIMIENTO ANUAL DE LA PRODUCCION  
DE ALIMENTOS Y BEBIDAS POR HABITANTE

	1960- 1970	1970- 1979
Total de industria de alimentos	2.6	0.3
Productos cárnicos lácteos	2.9	0.9
Productos de molienda de trigo y nixtamal y sus derivados	1.6	-0.1
Otros productos manufacturados	3.3	0.3
Bebidas	3.9	2.2

Cuadro 17

TASA MEDIA DE CRECIMIENTO ANUAL DE LA INDUSTRIA DE ALIMENTOS Y BEBIDAS,  
POR RAMAS DE ACTIVIDAD

Ramas	1960 a 1970	1970 a 1979
Manufacturas	8.9	6.0
<u>Industria de alimentos</u>	6.0	3.9
Matanza de ganado y refrigeración de productos de la matanza	3.2	2.5
Manufactura de productos de tocinería, empaque, conservación, preparación y enlatado de carnes	7.5	1.3
Pasteurización, rehidratación, homogeneización y embotellado de leche natural	5.0	2.5
Producción de crema, mantequilla y queso	5.0	2.9
Leche condensada, evaporada y en polvo	9.2	9.7
Otros productos alimenticios de origen animal	6.4	4.2
Molienda de trigo	6.6	3.8
Molienda de nixtamal	5.0	2.8
Manufactura de productos de panadería y pastelería	4.3	4.1
Fabricación de tortillas	5.0	3.4
Elaboración de pasas y frutas secas, envase de frutas y legumbres	12.6	5.1
Enlatado de pescados y mariscos	8.3	(0.7)
Molienda y tostado de café	9.6	1.8
Descarado, limpieza y pulido de arroz	0.7	-(1.5)
Beneficio de diversos productos agrícolas	4.2	3.9
Elaboración de azúcar	3.9	2.5
Fabricación de cocoa y chocolate de mesa, dulces, bombones y confituras	10.2	5.2
Fabricación de galletas y pastas alimenticias	9.5	5.8
Fabricación de levaduras, polvos para hornear, etc.	7.0	8.6
Fabricación de aceites y mantecas vegetales	7.3	3.1
Fabricación de productos alimenticios para animales y aves de corral	8.8	5.9
Otros productos alimenticios de origen vegetal	4.2	3.6
<u>Industria de bebidas</u>	7.4	5.8

El cuadro 17 muestra también que la fabricación de frutas secas y envasadas, chocolates, dulces, confituras, galletas, levaduras y polvos de hornear, además de la de bebidas, conserva en los años setenta ritmos superiores al 5% anual, en circunstancias que, como se dijo, el conjunto no llega al 4%. Otras informaciones confirman el fenómeno anotado que fueron las ramas conectadas a la producción de alimentos "suntuarios" las que más crecieron en dicho período. Así, aparte de lo que se observa en el cuadro 17, pueden agregarse los siguientes datos: la subrama de jarabes y colorantes alimenticios creció al 29% anual entre 1960 y 1975; la de palomitas de maíz, papas fritas y similares lo hizo al ritmo de 27% anual entre 1970 y 1975 (no hay cifras para años anteriores); la de chicle y la de mostaza y otros condimentos crecieron a razón de 11% anual entre 1960 y 1975. Como se examinará oportunamente, este desarrollo acelerado de la industria alimentaria "suntuaria" está modificando profundamente los patrones de consumo alimentario, especialmente en la ciudad de México y otras áreas urbanas, con serias repercusiones sobre el estado nutricional de la población, especialmente los niños.

La producción agroindustrial está fuertemente concentrada, con una creciente participación de empresas transnacionales en varias de sus ramas. Así, por ejemplo, el 80% de la producción de leche industrializada (evaporada, en polvo, condensada, etc.) está em manos de dos empresas transnacionales (Nestlé y Carnation), pero que, como se vio en la sección anterior, no logran satisfacer la demanda interna, y deben realizarse en consecuencia grandes importaciones. En el caso de los productos enlatados, 14 empresas (una de las cuales es transnacional) que representan el 10% del total de empresas en esta rama, controlaban en 1981 alrededor del 45% del mercado total. En materia de café soluble, al igual que en el caso de la leche, el 80% de la producción está bajo el control de dos empresas transnacionales. En la fabricación de harina de trigo, 30 empresas (18% del total) controlan el 60%; en el caso de la harina de maíz, la situación es algo diferente ya que la mitad de su producción está bajo control del Estado, pero la otra mitad corresponde a un solo grupo privado. En galletas y pastas para sopa, 15 empresas (9% del total) controla el 70% del mercado (un grupo controla el 67%). Finalmente, en la rama de aceites y mantecas vegetales, las 13 mayores empresas controlan el 60% de la producción. Por su parte, la empresa estatal CONASUPO contribuye con 15% de la oferta de estos productos.

En general, y con excepción de algunas ramas, la participación directa del Estado en la producción agroindustrial es mínima. Se constató, asimismo, la carencia de una estrategia de abasto de insumos nacionales para estas industrias, como hojalata, cartón, envases plásticos, etc. Sin embargo, hay una estrecha vinculación entre lo público y lo privado, que se manifiesta en la enorme masa de recursos que la industria nacional y extranjera han recibido de manera sistemática en forma de estímulos y subsidios. Al decir de un economista mexicano "Ello ha estado mediado por una decisión política, que, en más de un sentido, ha implicado una dirección pública de la industria". 7/

La provisión de insumos "modernos" a las actividades agrícolas tradicionales --fertilizantes, semillas mejoradas, alimentos especiales para animales, líneas genéticas de alta productividad, medicamentos, vitaminas, etc.-- junto con la tecnificación acelerada de los cultivos, han constituido los instrumentos para subordinar el campo a la agroindustria. Tales insumos estratégicos son determinantes para el crecimiento del sector agropecuario y también son condicionantes de un determinado modelo de desarrollo. La producción de estos insumos estratégicos juega un papel importante en la transnacionalización de la agricultura mexicana. 8/

La producción de alimentos balanceados constituye uno de los sectores agroindustriales más dinámicos y más ligados al esquema transnacional. Está vinculado estrechamente a la producción de carne y huevo. La alimentación de porcinos y de aves cambió radicalmente: de granos y desperdicios se pasó a una ingesta basada en concentrados que incluyen cereales, oleaginosas, harina de pescado, mezclas vitamínicas y minerales. El sorgo aporta entre el 60% y 70% de las materias primas para los alimentos balanceados, lo que explica el fenomenal desarrollo de este cultivo, que ha pasado a ocupar el segundo lugar después del maíz. Las empresas líderes de este sector son transnacionales y son, a la vez, propietarias de las principales variedades híbridas de sorgo y soya, del material genético avícola, incubadoras, granjas avícolas, plantas extractoras de aceites y pastas; la integración vertical es total, llegando hasta la venta al consumidor final. De las 49 empresas de fabricación de alimentos balanceados, seis son filiales de empresas transnacionales, dos son estatales, y el resto pertenece a capitales mexicanos privados. Entre las empresas transnacionales, 9/ Anderson Clayton y Purina controlaban más de un tercio de la producción total de dichos alimentos; también operan en la producción de carne de ave y huevo, controlando los núcleos de la actividad avícola, desde la importación de "progenitoras" (aves finas provenientes de los Estados Unidos), pasando por la producción de "reproductoras" (segunda generación de aves), hasta la producción del pollito pie de cría y buena parte del producto final: pollo y huevos para el consumo. 10/ Diez empresas (de un total superior a 1 800) con granjas avícolas de más de un millón de aves cada una controlan alrededor de un tercio de la producción nacional de huevo.

En semillas mejoradas, cuatro empresas transnacionales controlan el 70% de las patentes de semillas de frijol; seis empresas transnacionales controlan las semillas de lechuga, de algodón, soya y otros cereales. Puede apreciarse claramente, pues, cuán poderosa es la influencia y control de las empresas transnacionales sobre el desarrollo agropecuario de México, influencia que, como se verá más adelante, se extiende también al campo del consumo de alimentos.

## II. EL ABASTECIMIENTO DE ALIMENTOS EN LA CIUDAD DE MEXICO

### 1. El consumo global de alimentos en el área metropolitana

No existen informaciones muy precisas sobre el volumen de todos los alimentos que se consumen en el área metropolitana. Hay estimaciones más o menos fehacientes para frutas, legumbres, verduras, carnes y leche, pero no se ha dispuesto de antecedentes similares para cereales y sus derivados, azúcar, huevo, aceites y muchos otros. Para disponer de una idea aproximada de los flujos de alimentos hacia esta metrópoli ha sido necesario calcular de manera indirecta las cantidades físicas consumidas por la población, utilizando para ello los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de 1977 y de encuestas en áreas urbanas del Instituto Nacional de Nutrición de 1979.

A las cifras obtenidas de manera directa --27 millones de toneladas de frutas, 800 000 toneladas de verduras, hortalizas y tubérculos, 300 000 toneladas de carne de res, 200 000 toneladas de carne de aves, 60 000 toneladas de pescados y mariscos y unos 1 700 millones de litros de leche (líquida y procesada), habría que agregar alrededor de 2 millones de toneladas de cereales y sus productos (pan, tortillas, harinas, etc.), unas 200 000 toneladas de azúcar, 300 000 toneladas de huevo, 250 000 toneladas de frijol, 150 000 toneladas de carne de cerdo, y alrededor de 3 millones de toneladas de otros alimentos y bebidas. <sup>11/</sup> En total, pues, unos 11.5 millones de toneladas de productos alimenticios y bebidas para consumo final, sin contar los flujos de materias primas a las industrias ubicadas en el área metropolitana que elaboran algunos de estos productos. Ello arroja un promedio de 32 000 toneladas diarias de productos, durante todos los días del año, que se movilizan desde distintos puntos del país para satisfacer, en proporciones variadas, el hambre, la sed o la gula de los habitantes de esta gigantesca metrópoli.

En las páginas que siguen trataremos de describir someramente cómo se comercializa esta enorme masa de productos, en particular los más importantes de ellos. Como es bien sabido, cada uno de los circuitos por los que transitan los diferentes productos tiene características peculiares que requieren un tratamiento separado. Lo único que se puede generalizar es que todos los circuitos, en mayor o menor grado, son de una complejidad "laberíntica". No es posible, por lo tanto, en un trabajo como el presente, analizar cada circuito de manera exhaustiva ni abarcar todas las categorías de productos. Se ha considerado como suficientemente ilustrativo el describir y analizar los circuitos de algunos productos perecederos claves como frutas, verduras y carnes, y, de manera algo más general, el proceso de comercialización de los "abarrotes" (alimentos no perecederos). Mas, antes de entrar en dicho análisis, parece pertinente examinar algunas características generales de la estructura actual del comercio de alimentos en el área metropolitana en el plano nacional. Allí donde resulta factible, por haberse encontrado los antecedentes necesarios, se da también una rápida visión del desarrollo histórico.

## 2. Estructura actual del comercio de alimentos a nivel nacional y en la ciudad de México

Según el VII Censo Comercial de 1975, había en México alrededor de 475 000 establecimientos comerciales de todo tipo, de los cuales unos 300 000 se dedicaban al expendio de productos alimenticios. Como puede apreciarse en el cuadro 18, alrededor de 4 000 de estos últimos correspondían al comercio mayorista y los 296 000 restantes, al comercio detallista. Dicho cuadro presenta un desglose del comercio alimentario tanto mayorista como minorista en seis categorías de establecimientos, y para cada uno de ellos se dan cifras sobre número de establecimientos, personal ocupado, capital invertido, ventas y valor agregado bruto. Permite, por lo tanto, tener una visión bastante completa de los principales aspectos globales que caracterizan la estructura comercial alimentaria. Más adelante se comparan algunos de esos indicadores con los que arroja el VI Censo Comercial de 1970 para determinar su evolución reciente, tanto en el conjunto del país como en el área metropolitana.

Una primera observación que puede hacerse al analizar las cifras del cuadro 18 se refiere a la participación relativa del comercio alimentario dentro del comercio total. Si bien el número de establecimientos que compone el subsector de productos alimenticios representa casi dos terceras partes del total de establecimientos del sector comercio, las ventas netas y otros ingresos de los primeros sólo representan poco más de la cuarta parte del total, el valor agregado bruto menos de la cuarta parte, el capital invertido alrededor de un quinto y el personal ocupado poco menos de la mitad. En términos unitarios la relación entre comercio alimentario y no alimentario, para las variables anotadas, era la siguiente: personal ocupado por establecimiento: 1.66 a 3.54 personas (1 a 2.1); 57 000 contra 381 000 pesos (1 a 6.6); ventas netas: 284 000 contra 1 400 000 pesos (1 a 5); valor agregado bruto: 67 000 contra 456 000 pesos (1 a 6.8). Estas relaciones tan dispares se deben fundamentalmente a las diferencias de escala con que operan los establecimientos minoristas de ambos subsectores, ya que los índices correspondientes al comercio mayoritarista muestra diferencias mucho menores que las anotadas para el conjunto: personal ocupado: 1 a 2.4; capital invertido: 1 a 3.3; ventas: 1 a 1.7; valor agregado bruto: 1 a 2.2.

Apréciase también cómo un número tan pequeño de establecimientos mayoristas controlan la masa fundamental del comercio, especialmente en el subsector alimentario. <sup>12/</sup> Si se construyese una figura que representase el total del sistema alimentario, con los productores primarios en el borde superior, siguiéndoles en orden descendente los comerciantes mayoristas (y otros intermediarios que trabajan con o para ellos) y las industrias de procesamiento, más abajo a los comerciantes detallistas y enseguida a la masa de consumidores finales, se tendría la imagen de una especie de reloj de arena (con el vaso inferior más grande que el superior) en el cual el tramo estrecho estaría dado por el comercio mayorista y la industria de transformación. Es en esa garganta angosta donde se controla en

Cuadro 18

NUMERO DE ESTABLECIMIENTOS, PERSONAL OCUPADO, CAPITAL INVERTIDO, VENTAS NETAS MAS INGRESOS VARIOS  
Y VALOR AGREGADO DEL SECTOR COMERCIAL, DESGLOSADO POR MAYORISTAS Y MINORISTAS  
Y PARA EL COMERCIO DE PRODUCTOS ALIMENTICIOS, 1975

(Miles de pesos)

	Número de establecimientos	Personal ocupado	Capital invertido	Ventas netas más ingresos diversos	Valor agregado bruto
<u>Sector comercio</u>	<u>475 264</u>	<u>1 118 028</u>	<u>83 951 008</u>	<u>328 553 739</u>	<u>89 919 377</u>
Mayorista	11 652	130 939	17 796 944	84 951 856	20 608 749
Minorista	463 612	987 089	66 154 064	243 601 883	69 310 628
<u>Subsector productos alimentarios</u>	<u>300 242</u>	<u>498 961</u>	<u>17 229 903</u>	<u>85 348 573</u>	<u>20 129 188</u>
Mayorista	3 984	23 937	2 471 822	19 117 411	3 723 825
Minorista	296 258	475 024	14 758 081	66 231 162	16 405 363
<u>Cacao, café, cereales y otros granos y semillas</u>	<u>2 749</u>	<u>5 768</u>	<u>490 760</u>	<u>2 580 563</u>	<u>548 439</u>
Mayorista	191	1 343	199 275	1 189 455	248 101
Minorista	2 558	4 425	291 485	1 391 108	300 338
<u>Fruterías y recauderías</u>	<u>48 389</u>	<u>63 556</u>	<u>492 983</u>	<u>5 475 181</u>	<u>1 428 067</u>
Mayorista	1 751	4 846	159 922	1 908 713	391 578
Minorista	46 638	58 710	333 061	3 566 468	1 036 489
<u>Carne de ganado vacuno, aves, pescado, mariscos y sus productos</u>	<u>36 650</u>	<u>57 362</u>	<u>1 373 178</u>	<u>12 200 176</u>	<u>2 927 536</u>
Mayorista	502	3 253	349 699	3 323 849	561 291
Minorista	36 148	54 109	1 023 479	8 876 327	2 366 245
<u>Expendios de huevo</u>	<u>1 170</u>	<u>2 610</u>	<u>131 832</u>	<u>3 432 368</u>	<u>564 178</u>
Mayorista	132	888	76 077	2 951 098	438 818
Minorista	1 038	1 722	55 755	481 270	125 360
<u>Abarrotes, ultramarinos, tendajones, misceláneas, dulcerías, expendios de pan y otros establecimientos</u>	<u>208 888</u>	<u>319 293</u>	<u>7 907 190</u>	<u>31 320 192</u>	<u>8 515 713</u>
Mayorista	1 256	9 344	1 134 852	7 157 506	1 419 204
Minorista	207 632	309 949	6 772 338	24 162 686	7 096 509
<u>Supermercados y tiendas de autoservicio</u>	<u>2 396</u>	<u>50 372</u>	<u>6 833 960</u>	<u>30 340 093</u>	<u>6 145 255</u>
Mayorista	152	4 263	551 997	2 586 790	664 833
Minorista	2 244	46 109	6 281 963	27 753 303	5 480 422

Fuente: Secretaría de Programación y Presupuesto, Dirección General de Estadística, VII Censo Comercial, 1975.



México y otros países de América Latina y del Tercer Mundo en general las partes superior e inferior del imaginario reloj, es decir, a los productores primarios por una parte, y a los consumidores por la otra, a través, estos últimos, del comercio minorista.

La enorme concentración que muestra el comercio mayorista de alimentos es especialmente notable en el rubro de abarrotes, ultramarinos, misceláneas y otros pequeños negocios: 1 250 empresas mayoristas controlan a más de 200 000 comerciantes minoristas. En general, son empresas con un alto nivel de productividad, puesto que con la vigésima parte del personal y un séptimo del capital invertido realizan un cuarto de las ventas totales del subsector comercio alimentario. Ahora bien, dentro del grupo de los mayoristas hay un pequeño segmento de empresas gigantes --cerca de 120-- que controla alrededor de la mitad de todas las ventas al por mayor, mientras que el 75% de los mayoristas --empresas familiares y pequeñas--, sólo controla un 10%. Un fenómeno parecido se da también en el comercio minorista, donde poco más de 2 000 establecimientos de autoservicio tenían un volumen de ventas (y otros ingresos) superior al de los 207 000 negocios de abarrotes.

La tendencia hacia la concentración comercial se observa también a nivel regional. Así, el Distrito Federal más el Estado de México 13/ tenían en 1975 el 31% del número total de establecimientos alimentarios (mayoristas y minoristas) y controlaban el 41.5% de las ventas netas de este subsector, a pesar de que contenían sólo el 22.5% de la población total del país. Como puede apreciarse en el cuadro 19, que muestra cifras para 1970 y 1975, la densidad comercial era bastante mayor en el área metropolitana que en el conjunto del país, manifestada en un coeficiente más bajo de población por establecimiento. Esta concentración comercial obedece naturalmente al mayor poder de compra de la población capitalina (como se recordará, el gasto promedio en alimentos de los hogares capitalinos es bastante mayor que el promedio nacional). Aunque entre 1970 y 1975 el número de establecimientos dedicados a la venta de alimentos de todo tipo disminuyó ligeramente en el Distrito Federal, como consecuencia de la contracción experimentada por el ramo de abarrotes y otros comercios pequeños, en el Estado de México, en cambio, se registró un aumento importante, como reflejo en buena medida del fenómeno de enorme crecimiento demográfico en la periferia urbana del D.F. en los últimos años y la consiguiente expansión del área física ocupada por dicha población.

El cambio más importante que se advierte en el período 1970-1975 --y que seguramente se ha acentuado en los años más recientes-- es la sustitución de las tiendas de abarrotes y otros comercios pequeños por las cadenas de autoservicios o supermercados, fenómeno especialmente notable en el área metropolitana. En 1970 las tiendas de abarrotes representaban casi la mitad del total de establecimientos de comestibles y sus ventas constituían el 60% de las de todo el subsector alimentario del D.F.; en 1975 el porcentaje de establecimientos había descendido al 44%, pero su participación en las ventas se había desplomado al 26%, o sea menos de la mitad, en términos porcentuales, que cinco años antes. Esa disminución en las ventas

ALGUNOS INDICADORES SOBRE LA EVOLUCION RECIENTE DEL COMERCIO DE ALIMENTOS  
EN MEXICO Y AREA METROPOLITANA <sup>a/</sup>

	Total del país		Área metropolitana <sup>b/</sup>						%
	1970	1975	D.F.		Edo. de México		Total A.M.		
			1970	1975	1970	1975	1970	1975	
<u>Total alimentario</u>									
Número de establecimientos	286 430	300 242	64 445	63 685	23 200	28 220	87 725	91 905	30.5
Población total (millones)	48.2	58.1	6.9	8.3	3.8	4.8	10.7	13.1	22.5
Población por establecimiento	168	194	107	130	165	169	122	142	-
Ventas netas más ingresos diversos (millones de pesos)	38 111	85 348	13 900	29 485	2 409	5 967	16 309	35 452	41.5
<u>Abarrotes, etc.</u>									
Número de establecimientos	105 160	208 888	31 647	28 341	16 739	19 180	48 386	47 521	
Ventas netas (millones de pesos)	22 789	31 320	8 430	7 870	1 810	1 786	10 240	9 656	
Porcentajes sobre el total (de cada columna)	60.0	36.7	60.6	26.0	75.1	29.9	62.8	27.2	
Ventas por establecimiento (miles de pesos)	111	150	266	277	108	93	212	203	
<u>Supermercados y autoservicios</u>									
Número de establecimientos	834	2 396	104	423	30	122	134	545	
Ventas netas (millones de pesos)	6 034	30 340	1 405	10 316	202	2 916	1 607	13 232	
Porcentajes sobre el total (de cada columna)	15.8	35.6	10.1	34.9	8.4	48.9	9.9	37.3	
Ventas por establecimiento (miles de pesos)	7 200	12 700	13 500	24 400	6 700	23 900	12 000	24 280	
<u>Carnes, pescados, huevo</u>									
Número de establecimientos	31 759	37 820	10 496	11 849	3 023	4 383	13 509	16 232	
Ventas netas (millones de pesos)	4 630	15 632	2 750	7 933	265	970	3 015	8 703	
Porcentajes sobre el total (de cada columna)	12.1	18.3	19.8	26.9	11.0	16.3	18.5	24.5	
Ventas por establecimiento (miles de pesos)	146	413	262	670	88	221	223	536	
<u>Frutas y legumbres frescas</u>									
Número de establecimientos	46 089	48 389	21 815	22 682	3 355	4 391	25 170	27 073	
Ventas netas (millones de pesos)	2 430	5 475	1 137	2 902	91	239	1 228	3 141	
Porcentajes sobre el total (de cada columna)	6.4	6.4	8.2	9.8	3.8	4.0	7.5	8.9	
Ventas por establecimiento (miles de pesos)	53	113	52	128	27	54	49	116	
<u>Café, frijol, maíz y otros granos</u>									
Número de establecimientos	2 508	2 749	383	521	133	144	516	665	
Ventas netas (millones de pesos)	1 226	2 580	176	462	41	54	217	516	
Porcentajes sobre el total (de cada columna)	3.2	3.0	1.2	1.6	1.7	0.9	1.3	1.5	
Ventas por establecimiento (miles de pesos)	474	939	460	887	308	375	420	770	

<sup>a/</sup> Incluye establecimientos mayoristas y minoristas; <sup>b/</sup> Distrito Federal más Estado de México.

se produjo incluso en términos absolutos, lo que significó una caída violenta en términos reales para el conjunto, pero algo aminorada para el establecimiento promedio, debido al cierre de varios miles de estas tiendas. En el Estado de México la situación fue aún peor, ya que aumentó de manera importante el número de establecimientos pero disminuyeron sus ventas totales, lo cual significó una caída en las ventas por establecimiento, aún en pesos corrientes, reflejando así una tendencia hacia el empequeñamiento del tamaño y volumen de operaciones de dichas tiendas. Este fenómeno está vinculado probablemente con la ubicación de los establecimientos adicionales en los sectores "neo-urbanizados" más pobres, donde predomina la población rural recién llegada a la metrópoli.

Los supermercados, en cambio, se desarrollan vigorosamente en esos cinco años. De 134 unidades en 1970 pasan a 545 en 1975, o sea cuadruplican su número, pero sus ventas totales aumentan ocho veces, lo que hace que las ventas por establecimiento se dupliquen, de 12 a algo más de 24 millones de pesos. El contraste con las ventas unitarias de las tiendas de abarrotes es notable: 60 a 1 en 1970 y 120 a 1 en 1975.

También se advierte una marcada progresión en la participación de establecimientos dedicados a la venta de carnes y huevo, que en conjunto pasan del 18.5% al 24.5% de las ventas totales en el área metropolitana, reflejando de este modo la tendencia de la población urbana a aumentar su consumo de productos de origen animal.

En conjunto, son más de 90 000 los establecimientos comerciales a través de los cuales se canalizan esas 32 000 toneladas diarias de alimentos a que se hizo referencia anteriormente. Ello, sin considerar los miles de restaurantes, hoteles, taquerías, fondas y otros establecimientos de venta de comidas preparadas, donde una proporción importante de la población metropolitana adquiere una parte apreciable de los alimentos y bebidas que consume. 14/

### 3. El comercio mayorista

Examinaremos en esta sección la estructura y funcionamiento del comercio mayorista de los principales productos perecederos: frutas y hortalizas, carne de res y de aves, huevo, pescado y leche. Se advertirán diferencias en la profundidad y extensión del tratamiento que se le ha dado a cada una de estas categorías de productos, que resultan de la mayor o menor disponibilidad de datos. Se prestó mayor atención al caso de la Central de Abastos de La Merced, no solamente porque se contó con mayor información sobre su funcionamiento, sino porque constituye un núcleo central del sistema de abastecimiento alimentario de la ciudad de México. Penetrar en ese complejo mundo, aunque sea de manera superficial, permite comprender la maraña de intereses que se mueve en torno al comercio de alimentos en una urbe de las dimensiones del área metropolitana de México. Dicha central mayorista está a punto de ser trasladada a instalaciones mucho más modernas y eficientes que se encuentran en proceso de construcción, en el sector oriente de la ciudad. En el capítulo sobre programas futuros en este campo se entregan algunos antecedentes sobre la nueva Central de Abastos, que es motivo de gran polémica en la capital.

/En varios

En varios casos no ha sido posible circunscribir el examen a la parte mayorista del proceso de comercialización, habiéndose tenido que examinar el circuito completo, a fin de no cortar la cadena de descripción y análisis. Por ello se encontrará en esta sección mención frecuente a ciertos tipos de establecimiento minorista que se describen con mayor detalle en la sección que sigue.

a) El comercio de frutas y hortalizas

i) La Central de Abastos de La Merced. Como se dijo, este es el principal centro de distribución mayorista de alimentos vegetales y abarrotes de la ciudad de México y, de hecho, el más importante del país. A él llegan frutas y hortalizas de las diversas zonas productoras de la nación, para atender fundamentalmente las necesidades de la enorme masa de población urbana de la metrópoli capitalina, pero para servir también otros puntos del país. Se estima que un 20% del total de frutas y hortalizas ingresadas a la Merced se reexpide a otros centros de la República.

Los antecedentes de la Merced se remontan a la época prehispánica. Funcionaba entonces, y después durante el período colonial, como un centro de ventas al detalle. El área que hoy ocupan los mayoristas fue uno de los barrios de la ciudad trazado por los españoles sobre la antigua capital indígena, y tenía un carácter eminentemente habitacional. Sólo a fines del siglo XIX, cuando comienza el acelerado e ininterrumpido crecimiento demográfico de la capital, se hace presente la necesidad de contar con un sitio de concentración y distribución al por mayor de productos alimenticios perecederos. En este sentido la Merced tenía la ventaja de su proximidad al desembarcadero de La Viga, ubicado sobre el canal del mismo nombre, por donde llegaban todos los productos hortícolas del sureste del Valle de México. Es así como en torno al antiguo desembarcadero (que hoy día es una plaza) se fue formando poco a poco un núcleo de bodegas de mayoristas que, hacia los años treinta --habiéndose desaparecido la comunicación fluvial-- ya ocupaba un área sumamente extensa. Gradualmente, las viejas casonas coloniales se fueron convirtiendo en bodegas, o en vecindades multifamiliares. La expansión del área de La Merced prosiguió hasta ocupar alrededor de 55 manzanas en el centro histórico de la ciudad. 15/

Las categorías principales de comerciantes mayoristas que operan hoy día en la Merced son, en orden de importancia: frutas y hortalizas; abarrotes; chiles secos y especias y cremerías.

En el cuadro 20 se presentan cifras sobre el número de bodegas y superficie que ocupan estas categorías.

Junto con las bodegas de productos perecederos y abarrotes coexisten numerosos establecimientos comerciales y de servicios varios, que atienden las necesidades de la gran masa humana que trabaja y acude diariamente a la Merced. Así, por ejemplo, hay 250 restaurantes y fondas, 66 papelerías, 32 hoteles, 32 vinaterías, 25 bancos, 13 baños públicos, y otros muchos y muy

Cuadro 20

LA MERCED: NUMERO DE BODEGAS Y SUPERFICIE OCUPADA

Categoría	Número	Superficie (m <sup>2</sup> )
<u>Total</u>	<u>1 813</u>	<u>136 075</u>
Frutas y hortalizas	1 345	97 350
Abarrotes y víveres	270	27 060
Chiles secos y especias	131	8 650
Cremerías	67	3 015

Fuente: Bufete de Análisis Socioeconómicos, S.C., 1978.  
Investigación realizada para la Comisión de Desarrollo Urbano, con motivo de la construcción de la nueva Central de Abastos.

diversos comercios, que en conjunto ocupan alrededor de 40 000 m<sup>2</sup> adicionales dentro de la Merced propiamente tal. Aunque no vinculados tan directamente a las operaciones de la Merced como los anteriores, hay otro universo comercial radicado en la zona de la Merced, que aprovecha la gran afluencia de público a la misma. En los 1 600 establecimientos de este tipo, con 120 giros distintos hay, por ejemplo, unos 320 almacenes de ropa, 160 boneterías, 120 almacenes de telas, unas 100 fábricas de ropa, 80 zapaterías, 70 ferreterías, 50 estudios médicos, 20 farmacias, 11 peluquerías, 18 expendios de lotería, 38 joyerías, 65 dulcerías, etc., que ilustran la heterogeneidad y complejidad de esta ciudad dentro del área metropolitana que es la zona de La Merced.

La mayoría de los comercios de productos perecederos establecidos en la Central propiamente tal (75%) es bastante antigua, más de 10 años de dedicación a su actividad. Según el volumen de sus operaciones se pueden clasificar en mayoristas propiamente tales y en medio-mayoristas. Los primeros operan (compran o producen) grandes volúmenes, con un mínimo equivalente a la carga de un camión y venden en volúmenes menores a comerciantes de otras ciudades y a los medio-mayoristas de la misma Merced. Estos últimos son los que venden a los detallistas por unidades menores (cajas, costales, etc.). Muchos mayoristas comparten bodegas con medio-mayoristas, o bien se dedican ellos mismos a ambas actividades. Se estima que sólo una cuarta parte de los comerciantes de perecederos de la Merced se dedica exclusivamente al mayoreo. Las otras tres cuartas partes incluyen a mayoristas y medio-mayoristas (estos últimos solos o en combinación con los primeros).

Una fracción de los bodegueros realiza operaciones conexas con su actividad específica. Así, hay un 6% que también actúa en calidad de comisionistas, como consignatarios por cuenta de productores, y un 4% actúa como "introdutores", o sea como acopiadores en las zonas rurales. Sin embargo, la casi totalidad de los mayoristas propiamente tales tienen acceso directo a la producción primaria, unos como agricultores (el 54%), y otros compran a unidades agrícolas el total de su producción "en verde", ocupándose de realizar la cosecha, transporte y comercialización; otros, en fin, trabajan con campesinos bajo el sistema de "mediería", que se explicará con mayor detalle en el caso de la papa. En estos últimos dos casos los bodegueros suelen otorgar financiamiento anticipado a los productores, con lo cual aseguran su control sobre la cosecha.

Se estima que en las bodegas trabajan alrededor de 5 000 empleados (3 500 permanentes y 1 500 temporales), además de los bodegueros mismos y sus familiares. Por otra parte se calcula que son cerca de 10 000 personas las que trabajan como estibadores, en la carga, descarga y transporte interno de las mercaderías, y como transportistas externos. En total, pues, son unas 17 000 personas, aparte de los muchos miles de comerciantes ambulantes que transitan por las calles y callejones de la Merced y de las decenas de miles de compradores que acuden diariamente a este centro de abastos.

De las 1 800 bodegas existentes en la Merced sólo un séptimo --250-- es de propiedad de sus ocupantes; el resto --1 560 bodegas-- están alquiladas directamente o subarrendadas. Alrededor de un tercio de los bodegueros-propietarios alquilan de uno a tres locales más. Ello muestra el grado de concentración que existe en la Central.

El alquiler mensual no es elevado, pero constituye sólo una pequeña parte de la erogación total del arrendatario. Además de la renta debe pagarse un "derecho de llave" o "guante" en la jerga local, que es muchas veces mayor que aquélla, fluctuando según las condiciones físicas de la bodega, su tamaño, ubicación, entre otros factores. Se estima que las sobre-rentas varían entre 50 y 70 veces la renta nominal. Obviamente, este mayor costo es ampliamente recuperado por los bodegueros a través de recargos en los precios y de los elevados volúmenes que manejan diariamente. La escasez de espacio es muy grande, lo que explica la gran cantidad de subarrendatarios que existen, los que alquilan desde 3 a 4 m<sup>2</sup> hasta 30 o 40 m<sup>2</sup>. Algunas bodegas se subdividen hasta en 15 lotes para subarriendo.

Debido a que son relativamente pocos los propietarios, la mayoría de los bodegueros no realizan inversiones para conservar o mejorar el estado de sus locales. No es de extrañarse pues que espacios que no fueron diseñados para bodegas, ni recibieron jamás un toque de mejoramiento, se hayan deteriorado al punto de tornarse casi inservibles para la función que se supone deben cumplir. Por estas y otras razones que se analizan más adelante, la Merced --en su parte mayorista tradicional-- será trasladada a fines de 1982 a una nueva Central de Abastos, y la zona completa será reconstruida y devuelta al patrimonio histórico-cultural de la ciudad.

El proceso de comercialización de las frutas y hortalizas se realiza de la siguiente manera: los productos llegan en las primeras horas de la mañana en unos 1 500 camiones de entre 5 y 20 toneladas, predominando aquellos de 9 a 10 toneladas. 16/ Se dirigen a una de las dos áreas físicas donde se encuentran los comisionistas y bodegueros a los que va consignada la mercancía, y otras personas que desean abastecerse al por mayor: otros bodegueros de la Merced, bodegueros de otras plazas, representantes de supermercados, oferentes de grandes puestos de mercados sobre ruedas y otros. Un área es para frutas y se denomina "corralón", la otra es para hortalizas y se denomina "área de bodegas".

El "corralón" consiste en dos grandes estacionamientos: uno para la naranja y otro para el plátano, que son de flujo continuo durante el año. Las frutas de oferta estacional llegan indistintamente a ambos estacionamientos. Las operaciones de compraventa comienzan a las 4 de la mañana. Durante el tiempo que el camión permanece en el corralón hasta que su carga es vendida, se paga un derecho de estacionamiento, que es mayor en la primera hora. La operación mercantil se realiza verbalmente y se finiquita al contado; el precio, llamado "de introducción" se fija de acuerdo con la oferta y la demanda de cada día. La unidad mínima de mercadeo es la carga de un camión.

En el caso de las hortalizas, la mayor parte ya viene consignada a los bodegueros y comisionistas, razón por la cual los camiones van directamente al área donde se encuentran las bodegas.

Durante las primeras horas de la mañana los bodegueros se informan del número de camiones que llegaron a la Merced y más tarde, cuando se abren las bodegas, realizan un recorrido para conocer las existencias y cuantificar así la oferta del día. El precio inicial en bodega (medio-mayoreo) dependerá del precio de introducción a que fue comprada la carga del camión así como de las existencias y de las presunciones de venta. Este precio se va ajustando en el curso del día según haya sido el movimiento.

A las seis de la mañana comienza la venta al medio-mayoreo. Los comerciantes detallistas recorren las diversas bodegas hasta comprar al precio que les parece más conveniente. El bodeguero, por su parte, va modificando su precio inicial en función de la intensidad de la demanda: por ejemplo, si los interesados no compran en seguida y luego no regresan, ello significa una demanda inferior a la esperada y además que los precios en otras bodegas son menores; por consiguiente el bodeguero comienza a disminuir sus precios hasta que logra vender; si, por el contrario, le compran de inmediato ello es señal de que se pueden subir los precios hasta llegar al punto de equilibrio. Como se ve, el sistema de información es bastante primitivo, aun cuando la práctica de bodegueros y comerciantes les permite darse cuenta rápidamente de las tendencias del mercado. Como los productos perecederos no se pueden almacenar por un período largo, no se prestan al acaparamiento ni a la especulación prolongada. Sin embargo, los bodegueros más grandes tienen una mayor capacidad de maniobra, por los elevados volúmenes que operan, y pueden influenciar las fluctuaciones en los precios de introducción, no así aquellos que se dan al nivel del medio-mayoreo.

Una fuente adicional de ganancias, para muchos bodegueros, radica en la práctica del agiotismo o préstamo de dinero a tasas usurarias de interés que pueden alcanzar hasta el 10% diario. Estos créditos se realizan a locatarios de mercados y vendedores ambulantes principalmente, quienes no disponen de otra fuente de financiamiento. El agiotista presta desde sumas pequeñas hasta montos bastante elevados y descuenta el interés por anticipado; la recuperación se produce generalmente unos pocos días después.

Veremos a continuación algunos aspectos más detallados de la comercialización de dos productos que pasan por la Merced: plátano y papa. Aun cuando comparten algunos de los rasgos importantes del proceso, hay otros en los que difieren y que vale la pena conocer más a fondo. Este examen permitirá completar la descripción más bien general de los párrafos precedentes.



1) Comercialización del plátano. Es una de las frutas de consumo más difundida en México. Se estima el consumo total en alrededor de 1.6 millones de toneladas, o sea, cerca de 22 kg por habitante. Suponiendo un consumo por habitante en el área metropolitana de aproximadamente 25 kg, ello daría un volumen total en la actualidad de aproximadamente 400 000 toneladas anuales, o 1 200 toneladas diarias. Esta cifra concuerda con estimaciones disponibles para 1974, que arrojaban un volumen diario de ingresos a la Merced de 1 000 toneladas diarias en promedio, de las cuales unas 100 toneladas se reexpedían posteriormente a otras plazas. 17/

Las principales zonas productoras que abastecen a la ciudad de México se encuentran en los Estados de Veracruz, Chiapas y Tabasco. El 70% del plátano producido en Veracruz se envía a la Merced; el 30% restante es despachado a otras plazas del país. La mayor parte de la producción veracruzana (70%) proviene de ejidos, el resto viene de pequeños propietarios. La comercialización inicial se realiza por intermedio de un "comprador regional" (C.R.) quien es una persona que radica en la región productora que conoce a los productores, está familiarizada con los canales de comercialización y que, generalmente, es también productor. Como la cantidad ofrecida por cada productor es pequeña, lo que impide que él la comercialice directamente, debe recurrir a dicho acopiador el "comprador regional", quien tiene más vínculos estrechos con los bodegueros y comisionistas a los que envía lotes mayores de este producto. Además, suele brindar financiamiento a los ejidatarios, sin imponer intereses explícitos pero con la condición de ser el único comprador. Aunque los campesinos a veces logran escapar de este yugo, por lo general el C.R. se encuentra en una situación monopsonica, lo que le permite castigar los precios pagados al productor, constituyendo tales castigos una proporción que equivale a una elevada tasa de interés por los anticipos concedidos. El precio que paga un C.R. dado está determinado por la demanda que haya en el centro de producción, es decir, por la presencia en la zona de otros intermediarios que compitan con él por la adquisición del producto. Por ejemplo, muchos bodegueros suelen enviar representantes para que compren por su cuenta, pero con frecuencia llegan después que los C.R., lo que les da a éstos una ventaja puesto que pueden comprar más barato cuando la demanda de los intermediarios en el campo no se ha hecho sentir todavía en toda su intensidad. De otra parte, es muy deficiente la información que tienen los ejidatarios y pequeños productores sobre los precios de introducción del plátano en la Merced y otras centrales de abasto, lo que los deja en realidad a merced de los compradores.

La operación de venta al C.R. puede revestir dos formas: una, directamente y, otra, en la que interviene un "coyote", intermediario que, mediante una comisión pagada por los productores, negocia con el C.R. los precios y también recolecta los pequeños volúmenes de los productores individuales. El "coyote" es una persona que radica en el centro de producción pero que está fuera del área de influencia del C.R. La venta al C.R. se hace siempre al contado; en el momento del pago, el C.R. descuenta todos los anticipos o préstamos que ha otorgado al productor.

/El C.R. envía

El C.R. envía la fruta a la Merced, y va siempre consignada a un bodeguero o un comisionista, que la recibe en el "corralón". Con el bodeguero el precio se ha acordado previamente y para la liquidación se descuentan las mermas. Si es enviado a un comisionista, se subasta primero y luego se pesa. La presencia del comisionista se origina en el hecho de que los bodegueros mayoristas generalmente liquidan el importe de sus compras al cabo de 8 o 10 días; el comisionista, en cambio, realiza el pago al contado al vendedor, sea éste C.R., coyote o el productor mismo. En esencia es, pues, un financista.

Los pequeños productores venden también, como se ha dicho, a agentes o representantes de los bodegueros. Hay casos en que inclusive están asociados con bodegueros de la Merced para la venta al medio-mayoreo.

En lo que se refiere al plátano de Chiapas, los canales de comercialización son similares a los descritos más arriba. Hay diferencias, sí, en lo que concierne a la producción primaria, donde la casi totalidad está en manos de pequeños productores propietarios de la tierra. Generalmente trabajan un mínimo de 20 ha, dado el alto costo del desmonte y riego. En Veracruz, en cambio, las superficies varían entre 3 y 30 ha para los pequeños productores privados, y entre dos y ocho hectáreas en el caso de los ejidatarios.

En la Merced hay alrededor de 200 bodegas dedicadas exclusivamente a la distribución del plátano, para su venta a los detallistas. Pero el número de comerciantes es mucho menor: la mitad de las bodegas se encuentra controlada por 15 productores y bodegueros asociados, que comercializan directamente su producción. La capacidad total de las bodegas de plátanos es de algo más de 5 000 toneladas, lo que es apenas suficiente para cubrir las necesidades, ya que el período de maduración del plátano es de seis días.

En forma gráfica se pueden ilustrar así los diferentes canales de intermediación del plátano de Veracruz y Chiapas. (El orden no indica importancia relativa.)

1. Productor---Coyote---C.R.-----Bodeguero---Detallista (V.)
2. Productor-----C.R.-----Bodeguero---Detallista (Ch./V.)
3. Productor---Agente de bodega-----Bodeguero---Detallista (Ch./V.)
4. Productor-----Bodeguero---Detallista (Ch.)
5. Productor---C.R.---Agente de bodega---Bodeguero---Detallista (V.)
6. Productor---Agente de autoservicio-----Autoservicio (Ch./V.)

2) Comercialización de la papa.<sup>18/</sup> En la Merced se comercializan anualmente alrededor de 800 000 toneladas de papa nacional, equivalente al 90% de la producción; de ese volumen, 1 000 toneladas se destinan al consumo humano y el resto se industrializa, se exporta o simplemente se pudre. El transporte desde las zonas productoras (principalmente los Estados de Puebla, Tlaxcala y Veracruz) se realiza por unos 200 o 300 camiones diarios, número variable según la época.

/Existen

Existen cuatro uniones o grupos que se disputan el control de la producción y el comercio de la papa en la Merced. El grupo principal es la Unión Regional de Productores de Papa, que representa a más de 100 comunidades productoras de papa de los tres Estados mencionados, más algunos productores del Estado de México. Muy vinculada a este grupo se encuentra la Unión de Comerciantes y Bodegueros de La Merced, Lázaro Cárdenas, que cuenta como miembros a 75 grandes bodegueros. En conjunto estas dos uniones controlan alrededor de las tres cuartas partes de la papa que se transa en la Merced y aproximadamente dos tercios de toda la producción nacional. El tercer grupo, la Unión Aquiles Serdán, se compone de sesenta miembros bodegueros pequeños ubicados a un costado de la nave mayor de la Merced. Tiene poca importancia dentro del total y depende en buena medida de la Unión Regional, ya que fija sus precios a través de los cotizadores de ésta. Por último, la Cooperativa Pico de Orizaba, integrada por los "coyotes", que son cotizadores independientes de papa no autorizados por la Unión Regional. Se apoya fundamentalmente entre los campesinos no organizados de los Estados productores de papa, y establece con ellos contratos de producción en mediería, tal como lo hacen los bodegueros.

Hay una lucha muy grande entre la Unión Regional y la Cooperativa, debido a que la primera (que actúa conjuntamente con las otras dos Uniones) persigue el control total del comercio de la papa. Al parecer, la Cooperativa ha ido perdiendo peso, y es la Unión Regional la que, de hecho, decide sobre precios y volúmenes a repartir entre los bodegueros. En la temporada de diciembre a julio la Unión comercializa el 90% de la papa ingresada a la Merced, y el resto del año, cuando la producción de los tres Estados que la sustentan disminuye, esa proporción baja al 60%.

Cuando llegan los camiones con la papa --ordenada según tamaño y calidad-- se dirigen a dos estacionamientos especiales, uno en el costado oriente de la nave mayor y otro en la parte vieja de la Merced. En ambos sitios el procedimiento es igual. Allí se encuentran los "cotizadores" de la Unión, que son empleados de esta agrupación y que tienen como misión fundamental fijar el precio de la papa y distribuirla entre los diferentes bodegueros; afuera del recinto se ubican los "coyotes" o "cotizadores libres", que representan a la Cooperativa y que son intermediarios.

Los cotizadores conocen bien la mercancía y también las necesidades de los bodegueros; en función de ello tratan con el chófer del camión el precio del producto y, una vez fijado el mismo, lo envían donde el bodeguero que adquiere determinada calidad y tipo de papa. Ya en la bodega se cuentan las cajas y se liquida al chófer. Este tiene que pagar el costo de la cotización y además el costo de los estibadores, más otros gastos inherentes al transporte. En total, el campesino --por intermedio del chófer-- debe desembolsar alrededor del 7% del precio que recibe por concepto de comercialización de su producto en la Merced, mientras que el costo para los bodegueros --por concepto de adquisición del producto-- no pasa del 2%.

/Con el

Con el objeto de evitar un flujo desmedido de papa a la Merced, que pudiera afectar los precios, la Unión Regional sólo permite el ingreso del tubérculo de martes a viernes. Los otros días de la semana se ocupan en vaciar las bodegas. Si esto no se logra plenamente, el mercado se cierra por más tiempo y se avisa a los productores que no envíen más papa. 19/

Los cotizadores de la Unión Regional, que desempeñan un papel crucial en la fijación del precio de la papa, son campesinos escogidos muy cuidadosamente por la Unión, en asamblea de la comunidad de donde provienen. Deben ser muy honestos para evitar sobornos de los comerciantes o convertirse ellos mismos en intermediarios. La responsabilidad de su honestidad recae ante todo sobre las comunidades que lo eligieron y, de hecho, representa a todo un poblado. En caso de algún manejo turbio es la comunidad la que los destituye. 20/ Cabe añadir que ningún bodeguero tiene interés en ocupar el puesto de cotizador, ya que el sueldo mensual que éste recibe equivale a sólo uno o dos días de la ganancia del bodeguero. Es fácil comprender, pues, por qué se cede este cargo de tanta responsabilidad a un campesino.

El proceso de monopolización del comercio de la papa se comprende mejor cuando se examinan las relaciones de la Unión Regional con productores y comerciantes (que en la mayoría de los casos desempeñan ambas funciones). La Regional obliga a todos los productores de su zona de influencia --pequeños y grandes-- a ser miembros (con credencial) para poder vender su producto. Los pequeños productores y comerciantes (estos últimos, como se recordará, agrupados en las otras dos uniones) son la base de legitimidad de los grandes productores-comerciantes y sirven como grupo de presión ante los gobiernos estatales y federal.

Como se señaló anteriormente, la mayor parte de los bodegueros son a la vez productores directos en sus Estados y también trabajan "a medias" con productores de papa de otros Estados. La venta "a medias" está más extendida en Estados que cultivan con riego; cerca de la mitad de los pequeños productores en los Estados de México, Hidalgo y Michoacán trabajan con un "mediero", mientras que en las zonas productoras principales esa proporción no sobrepasa el 15%. El "mediero" es por lo común un bodeguero de la Merced o uno de sus empleados, que facilita al campesino la semilla, el fertilizante, el insecticida, los peones especializados para la "escarba" de la papa en tiempo de la cosecha y el transporte a la Merced.

Por su parte, el campesino proporciona el terreno, el agua de riego, la mano de obra para todas las faenas del cultivo (menos la "escarba") y los instrumentos necesarios para el desempeño de estas actividades (arado, yunta, bomba, etc.). Después que el campesino entrega la papa en la Merced, se hacen cuentas con base en los precios vigentes y se calcula el monto total de la venta. De ahí se deducen todos los gastos que tuvo el bodeguero (insumo, peones, etc.) y el resto se divide en dos partes iguales, una para el bodeguero y la otra para el campesino. Esto significa que la mano de obra campesina, el desgaste de los instrumentos y la renta de la tierra no

/se remuneran

se remuneran directamente como factores de la producción, sino que su costo gravita enteramente sobre el ingreso bruto percibido por el campesino. Este costo no pagado va a engrosar las utilidades del bodeguero por la venta de la papa.

El dominio que ejercen los bodegueros --productores de la Regional-- es todavía mayor debido a que también controlan una gran parte de la producción y comercialización de la semilla de papa. Ello les permite boicotear a ciertos productores y, sobre todo, no vender semilla a comerciantes y cotizadores independientes, impidiéndoles así cultivar "a medias".

Tornando al mecanismo de la compraventa, hay que examinar cómo se distribuyen los beneficios de la venta. Como se recordará, el campesino-productor debe pagar la comisión del cotizador, el transporte, las cajas y los estibadores, además de sus propios gastos de producción; los bodegueros, en cambio, pagan los costos de manejo (empleados, luz, etc.) los riesgos de venta (pudrición, repentina baja en los precios) y los impuestos. Como se dijo, tales cargas representan 7% para el campesino y sólo 2% para los bodegueros pequeños y 1% para los bodegueros grandes.

Las diferencias entre pequeños y grandes bodegueros van más allá del simple tamaño de sus respectivas bodegas. Los primeros, agrupados en la Unión Aquiles Serdán, 60 miembros, rentan sus bodegas y pueden manejar solamente una bodega cada uno. En conjunto, comercializan una cuarta parte del total de papa ingresada a la Merced. Los grandes, de la Unión Regional Lázaro Cárdenas, pueden manejar o controlar más de una bodega, y varios de ellos son propietarios de las mismas. En conjunto controlan el 75% del comercio de la papa. Quienes alquilan sus bodegas deben pagar, además de la renta nominal, una sobrerrenta que equivale a unas 10 veces la cifra anterior.

En el estudio de Ursula Oswald, cuyos resultados aquí se examinan, se encontró que el margen de ganancia de los bodegueros pequeños equivalía a un tercio de aquel percibido por los bodegueros grandes con una bodega, y a un octavo de aquel percibido por los bodegueros que operaban tres bodegas. Pueden apreciarse, entonces, las enormes utilidades de estos últimos, acrecentadas por aquellas provenientes de su actividad como cultivador directo de papa y como "mediero".

Aunque la producción de papa muestra una tendencia ascendente sostenida a lo largo de los últimos 40 o 50 años, hay años en que se producen variaciones al alza o a la baja muy pronunciadas 21/ que son aprovechadas hábilmente por el monopolio de los comerciantes de la Merced para obtener mayores utilidades --sea restringiendo el precio pagado a los productores cuando hay exceso de oferta 22/ o elevando el precio a los detallistas-- y por ende a los consumidores (cuando el producto está relativamente escaso). Pero, como norma general, el bodeguero busca la elevación del precio, ya que ello le permite, de paso, valorizar las calidades inferiores de papa. Así, por ejemplo, cuando se inicia en 1973 el alza en los precios de la papa, los consumidores de bajos ingresos comienzan a adquirir

papa de menor calidad que anteriormente desechaba. Con ello se origina también un mayor ajuste de la demanda a la estructura de la producción, dado que sólo una proporción pequeña corresponde a la papa de las primeras categorías, siendo la mayoría de baja calidad.

Según cálculos correspondientes al mes de junio de 1977, el margen de utilidad de los mayoristas era proporcionalmente mucho mayor para las calidades inferiores que para las superiores (13% para las calidades la. a 5a. y 20% para las calidades 6a. y 7a.).

Los aumentos más importantes de precios ocurren en la fase de menudeo; según el mismo estudio, de junio de 1977, los precios al consumidor eran entre 40% y 100% más altos que al nivel de mayoreo, según la calidad. Sin embargo, el escaso volumen de ventas de muchos de los detallistas significa que sus ganancias totales por la venta de este producto no eran (ni son) muy elevadas.

Puede concluirse, pues, que el alto grado de monopolización del comercio mayorista de la papa en la Merced hace que los precios de este producto no se rijan esencialmente por la oferta y la demanda ni se determinen en conformidad con los costos de producción, sino que en conformidad con el principio de escasez, manipulado por dichos comerciantes.

3) Otros aspectos de importancia. Además de los que se han señalado hasta ahora, hay otros factores que contribuyen a elevar los precios y deteriorar la calidad de frutas y hortalizas; entre ellos pueden citarse: la congestión extrema de vehículos y la demora y alto precio de la descarga y nuevamente carga y traslado de los productos de bodega a medios de transporte y en ellos a los expendios minoristas de toda la ciudad; el excesivo manipuleo de la mercancía debido a lo inadecuado de los sistemas de manejo y almacenamiento, que se traduce en mermas de productos y envases; mermas adicionales por la carencia de instalaciones frigoríficas y otras para la adecuada conservación de productos altamente perecederos.

En lo que se refiere a las mermas de frutas, tubérculos y verduras, no hay datos precisos sobre su volumen, pero se dispone de antecedentes sobre el número de bodegueros que declaró haber experimentado determinados porcentajes de merma. En el cuadro 21, basado en las investigaciones realizadas para la Comisión de Desarrollo Urbano por el Bufete de Análisis Socioeconómicos, S.C., en 1978, se presentan informaciones ilustrativas al respecto. Se dividieron las mermas en tres categorías porcentuales para operaciones en naranja y toronja, plátano, otras frutas, jitomate, papa y hortalizas varias. El cuadro 21 agrupa los datos parciales en un solo gran total.

Aunque pérdidas superiores al 20% sólo se dan en forma limitada exclusivamente en el caso del jitomate, no deja de ser significativo que casi un tercio de los comerciantes mayoristas acuse mermas de entre 10% y 20%. Ello no sólo significa un encarecimiento en los precios sino una disminución efectiva de la oferta; es necesario recordar que algunos de estos

Cuadro 21

LA MERCED: MERMAS REGISTRADAS EN LAS OPERACIONES  
DE COMERCIANTES EN FRUTAS Y HORTALIZAS, 1978

Categoría porcentual de la merma	Número de bodegueros	Porcentajes
<u>Total</u>	<u>1 345</u>	<u>100.0</u>
De 0 a 10	909	67.5
De 10 a 20	429	32.0
Más de 20	7	0.5

/productos,

productos, como la papa, a veces deben ser importados para suplir los faltantes de la producción nacional. De otro lado, si a las anteriores se añaden las mermas que se producen a nivel del comercio al menudeo --que probablemente son mayores en algunos productos altamente perecederos-- se llega a una cifra total que representa una fracción nada despreciable de la producción nacional total. Es decir, que se ha invertido trabajo, suelo, agua, otros insumos, capital, etc. para producir algo destinado a la pudrición por la carencia de un sistema apropiado de comercialización y de la infraestructura necesaria para ello. Esto resulta aún más absurdo si se considera que hay vastos segmentos de la población que padecen de desnutrición y cuyo consumo de frutas y verduras es extraordinariamente bajo.

4) La nueva Central de Abastos. Como se ha dicho, el acelerado crecimiento de la población capitalina y el consecuente consumo y comercio de alimentos condujo a un desarrollo desordenado de la infraestructura mercantil de la Merced, que pasó de cuatro manzanas en sus inicios a las 55 que ocupa hoy día. Se acondicionaron improvisadamente toda clase de locales, incluyendo joyas arquitectónicas, por bodegas, frigoríficos y comercios. El nivel de eficiencia de sus operaciones ha ido decayendo rápidamente por el congestionamiento, la elevación del porcentaje de mermas, las dificultades de manipulación, la falta de información oportuna y completa para compradores y vendedores (lo que desvirtúa la función de la Merced como una bolsa de víveres), y la casi imposibilidad de los productores de acceder directamente a sus instalaciones. A ello se suma la inelasticidad en la oferta de locales, ya que el espacio ocupado por la Merced no puede seguir creciendo, lo cual provoca, como se ha señalado, una elevación considerable en las rentas, que repercute obviamente en el nivel de precios de los alimentos.

El tránsito en la zona de la Merced es muy precario y congestionante, que genera retrasos en las maniobras de carga y descarga, ya que se ocupan hasta 5 o más horas en operaciones que normalmente no deberían durar más de 45 minutos a una hora. El problema del transporte ha llegado a su punto crítico, no tanto por la afluencia de vehículos y el congestionamiento, sino por la falta de estacionamientos adecuados a los transportes cargueros y por las limitaciones de radios de giro para esos vehículos. Asimismo, la densidad humana, la dificultad de vigilancia y la corrupción han traído consigo la explotación humana en el trabajo, el enviciamiento (alcohol, drogas), la prostitución, la delincuencia y la insalubridad.

Con el objeto de dar solución a estos problemas se está construyendo en la zona oriente de la ciudad de México una nueva Central de Abastos, cuya primera fase se inaugurará en el mes de octubre de 1982.

En un terreno de 327 hectáreas, de propiedad del Departamento del Distrito Federal, se dedicarán 217 a la primera etapa de la Central de Abastos. En las 110 ha restantes se proyecta desarrollar un conjunto habitacional urbano y de servicios complementarios a la Central, con una población de 150 000 habitantes. En las 217 ha de la Central se están ejecutando, además de los edificios donde funcionará la misma, las obras complementarias de agua potable, ejes viales, casetas de vigilancia, etc.

/El proyecto



El proyecto arquitectónico contempla incluir en el área de la Central las siguientes funciones:

1. Bodegas de frutas y hortalizas.
2. Bodegas de abarrotes, cremerías y otros víveres.
3. Pasillos amplios (crujías) para la instalación de servicios.
4. Espacios para la subasta de productos y acceso de los proveedores.
5. Frigorífico central.
6. Comercio oficial (entidades públicas) y almacenes de depósito.
7. Operación de envases vacíos.
8. Administración.
9. Bomberos y policía.
10. Taller mecánico.
11. Estación de servicio.
12. Casetas de entrada y de salida.
13. Central telefónica.
14. Mercados.
15. Depósito de basura.
16. Área de expansión.

La acción constructiva es impresionante. Se urbanizaron más de dos millones de metros cuadrados, de los cuales las construcciones ocuparán 600 000 m<sup>2</sup>: 360 000 m<sup>2</sup> en la zona de bodegas, 150 000 m<sup>2</sup> en el área de crujías (pasillos de servicios) y 90 000 m<sup>2</sup> para las funciones restantes.

Las bodegas contarán con amplias vialidades y en doble sentido para los camiones, con andenes para la carga y descarga de las mercancías que se encuentran separadas del pasillo por donde transitarán los compradores. Tendrán espacios para el almacenamiento y la maduración, y acceso a un pasillo central cubierto muy amplio con capacidad para la exhibición de los productos, la compraventa y el acarreo de las mercancías compradas con carros de mano.

Las bodegas se agruparán por ramas comerciales y la zonificación por género de productos, para que funcionen como una bolsa de alimentos. La concentración permitirá a los compradores, con un recorrido mínimo, tener una visión clara de las ofertas diarias, comprobar la calidad de las mercancías y comparar sus precios (lo que hoy resulta muy difícil en la actual Merced).

La vialidad para peatones será totalmente independiente de aquélla para vehículos, lo que aumenta la seguridad de los primeros y agiliza la circulación de los últimos. Los patios de maniobra para carga y descarga operan en el mismo nivel del andén y son frontales a la zona de almacenes, permitiendo que los camiones se estacionen en batería, facilitando así las operaciones. Las azoteas de las crujías (pasillos de servicio y circulación) se destinarán al estacionamiento de automóviles.

/El proyecto

El proyecto es de tipo modular, lo que permitirá el crecimiento futuro del área de bodegas. Se destinará un espacio importante para la subasta pública de los productos perecederos y a la comercialización directa por parte de los productores, quienes podrán exhibir sus productos en los camiones y efectuar las operaciones de compraventa en corredores cubiertos destinados para ese fin. Los productores (o los camioneros que los representen) tendrán acceso al uso de los frigoríficos y del área de depósito para no verse obligados a rematar sus mercancías en condiciones desfavorables. El área de subastas va a ser manejada por una dependencia estatal, el Fideicomiso Promotora CONASUPO, que actuará como organismo subastador de los productos que se ofrezcan. En la subasta podrán participar sólo quienes estén registrados, sean oferentes o compradores. Se espera que con la intervención del Fideicomiso (que obtendrá una comisión por su función de subastador) las operaciones adquieran mayor transparencia y se resguarden mejor los intereses de los productores independientes.

El área de bodegas consistirá de 1 733 recintos de dimensiones variables: entre 72 y 1 222 m<sup>2</sup>. De dichas bodegas, 1 429 se dedicarán a frutas y hortalizas y el resto a abarrotes, otros víveres y cremerías. Se pretende así mantener aproximadamente el mismo número de establecimientos que en la Merced, con una superficie similar por establecimiento. Se dará preferencia a los actuales comerciantes, dada su antigüedad en el negocio. Al mismo tiempo, con un metraje similar al que tienen actualmente, podrán operar de manera más eficiente volúmenes mayores de mercancías, gracias al carácter de las nuevas instalaciones. De las 1 733 bodegas, 1 519 serán para el sector privado (bodegueros), 105 para cooperativas de productores y 109 para el sector público. De estas últimas, 50 corresponderán a BANRURAL, que las destinará a productores agrupados en la Confederación Nacional Campesina y en la Confederación Campesina Independiente. Las otras 59 bodegas serán operadas por CONASUPO y sus filiales. Esta participación oficial, que se suma a la ya mencionada en el área de subastas, ausente hoy día en la Merced, permitirá probablemente una mejor regulación del comercio alimentario en sus fases de mayoreo y medio-mayoreo. Además, para facilitar las operaciones de compradores y vendedores, la Secretaría de Comercio operará un moderno sistema de informaciones, con pizarras electrónicas que proporcionarán constantemente las cotizaciones de los diferentes productos, las existencias y sus variaciones durante la jornada.

El financiamiento de la construcción y operación de la Central de Abastos corresponderá a un fideicomiso especial, que ha recibido aportes del Gobierno del Distrito Federal, de particulares interesados en disponer de bodegas u otros comercios en el recinto de la Central, 23/ y de las empresas estatales. La construcción misma es realizada por la Comisión de Desarrollo Urbano (CODEUR), supervisada por un Comité Técnico y de Distribución de Fondos formado por seis representantes del Gobierno del Distrito Federal, seis de los fiduciarios privados y dos de la Institución Fiduciaria (14 miembros en total). Una vez que termine la fase de construcción y la Central comience a operar, el comité anterior dejará paso a otro, con el mismo nombre pero compuesto por 48 miembros y que constituirá la instancia máxima en la dirección de la Central. La mitad de esos miembros

/representarán

representarán al sector público: 10 al DDF y/o CODEUR, dos a la Secretaría de Comercio y 12 a los organismos oficiales de comercio. Los otros 24 miembros representarán a los adquirentes de derechos sobre locales, con la siguiente distribución: 10 al ramo de frutas y hortalizas, seis al ramo de abarrotes, dos a los prestadores de servicios en las crujías, cuatro a los productores del área de subastas y dos al ramo de pescados y mariscos. 24/ Este comité técnico será presidido por el jefe del DDF o su representante legal, quien dirimirá los empates y tendrá derecho a veto.

Pese a las buenas intenciones de evitar en la nueva Central una concentración del poder como la que existe en la Merced, hay temores de que suceda lo contrario. Informaciones recientes de prensa 25/ señalan que, debido al muy alto costo de los locales (entre seis y 42 millones de pesos, que al tipo de cambio vigente a mediados de 1982 representaban de 120 000 a 850 000 dólares), los productores medianos y pequeños no podrán tener acceso directo a las bodegas de la Central, muchas de las cuales están siendo acaparadas por los grandes mayoristas actuales 26/ los que de este modo seguirán controlando una parte considerable del espacio comercial disponible y, por ende, de las operaciones mismas. Es probable que, tal como ocurre en la actualidad, muchas de esas bodegas se subdividan para alquilar espacios pequeñísimos a productores, con rentas muy elevadas, lo que necesariamente se traducirá en mayores precios de los alimentos.

El temor de mucha gente es de que, si bien la nueva Central significará un mejoramiento evidente desde el punto de vista de la higiene y una mayor eficiencia en la manipulación de los productos, se mantenga intacta la actual estructura de poder que, como se ha visto, constituye un factor de estrangulamiento y explotación tanto hacia atrás (productores) como hacia adelante (consumidores). Habrá que ver si la presencia física del Estado logrará impedir los excesos provocados por el ejercicio de tal poder centralizado.

ii) El mercado de Jamaica. Ubicado en las cercanías de la Merced, este antiguo mercado concentra fundamentalmente el comercio de frutas de estación, hortalizas y verduras (especialmente elote o maíz tierno) y flores. Cubre una superficie de aproximadamente 3 hectáreas, de la cual un 10% es ocupada por los locales del comercio al menudeo y el resto al comercio medio-mayorista de víveres y flores (y espacios comunes).

El mercado de medio-mayoreo cuenta con 460 comerciantes establecidos y otros 375 comerciantes semifijos. La totalidad de los locatarios vende por bulto, caja e inclusive al menudeo. Las verduras se venden por manojos o por peso y los elotes por gruesa (144 unidades) o fracción de ella. De cinco a diez de la mañana opera como mercado medio-mayorista, que abastece a comerciantes minoristas de mercados, y después de esa hora se convierte en un mercado público como cualquier otro mercado de barrio. Tres días a la semana este mercado se convierte en "tianguis", instalándose en las calles internas una multitud de vendedores ambulantes que comercian una gran cantidad de productos varios.

/Las ventas

Las ventas en el mercado de Jamaica alcanzan un volumen de entre 800 y 900 toneladas diarias (alrededor de 300 000 t anuales) de las cuales 90% corresponde a frutas y hortalizas y el 10% restante a flores y productos diversos. 27/

b) Comercio de productos de origen animal

i) Carne de res. La comercialización de bovinos, desde que se inicia en el campo y hasta la etapa de la matanza, incluye básicamente a los siguientes agentes:

- El productor, que vende por lo general sus animales en pie a un intermediario, aunque en algunos casos lo hace directamente al matadero;

- Los intermediarios rurales, que son de dos tipos: los "compradores rurales" (conocidos también como "coyotes") que compran en los predios y venden en los rastros o mataderos, o en empacadoras, y los "comisionistas" que, actuando por cuenta de mayoristas de carne, compran animales principalmente a pequeños y medianos ganaderos;

- Los introdutores, que compran el ganado a los intermediarios --y a veces al productor mismo--, contratan con los rastros la matanza y beneficio del ganado en pie y realizan la venta de la carne en canal.

Dentro de este complejo proceso de comercialización de la carne, hay una etapa previa de intermediación y transacciones que corresponde a la compraventa de ganado en pie para engorde dentro del país. Aquí actúan dos tipos de introductores que controlan el tránsito de vacunos entre los productores-criadores y los productores-engordadores. Son llamados "mayoristas de ganado en pie" y operan en los dos extremos de la cadena. Se diferencian ambos tipos por el volumen de sus operaciones, pero se encuentran estrechamente vinculados comercialmente:

- El pequeño intermediario, llamado también "coyote" o "pepenador", recorre predios de su área de influencia y adquiere al contado la producción de animales jóvenes, de criadores con los que tienen lazos de amistad y vínculos financieros (les otorgan financiamiento anticipado). Cuentan con corrales y un medio de transporte, con lo que concentran la oferta dispersa y unitariamente pequeña de los criadores. Debido a los vínculos financieros, disponen de un gran poder de regateo frente a los pequeños criadores, pagándoles usualmente precios que están por debajo de los vigentes en el mercado. Posteriormente los animales son llevados a sus corrales para la posterior venta a los mayoristas más grandes.

- Los mayoristas organizados (o "introdutores de ganado en pie"), que compran a los pequeños intermediarios en lotes homogéneos y de cierto volumen, que son concentrados en lotes mucho mayores para su ulterior venta a centros de engorde importantes.

/Para el

Para el abasto de las grandes ciudades funcionan comerciantes-introductores, que operan con ganado gordo listo para el sacrificio. Están vinculados a engordadores --a quienes prestan servicios financieros-- los cuales les proveen del ganado gordo que requieren. Tienen acceso directo y rápido a la faena en los rastros municipales (lo que significa evitar pérdida de peso de los animales) y luego venden los canales a carnicerías y supermercados. Constituyen la pieza central en el proceso, pues controlan diariamente la oferta de ganado en los rastros y la venta de carne en canal. Es común que estos introductores-mayoristas actúen frente a los engordadores por medio de un comisionista, a quien pagan una cuota fija por cabeza entregada. Las transacciones se realizan al contado, siendo de gran importancia las relaciones personales entre ganaderos e introductores, ya que estos últimos disfrutaban de una posición altamente monopsonica. El número de introductores varía según el rastro; en el de Ferrería, que es el más importante del área metropolitana y del país, actúan alrededor de 80, de los cuales sólo 15 controlan la mitad de todo el producto. Mientras más pequeño el rastro, mayor es el grado de concentración (por ejemplo, en la ciudad de Monterrey hay 10 introductores pero sólo uno de ellos controla el 60% del ganado que allí se beneficia; algo similar ocurre en los rastros del Estado de México y que también abastecen al área metropolitana).

Además de los anteriores, operan también introductores-comisionistas o consignatarios de ganado en pie. Reciben el ganado en consignación, especialmente de pequeños productores, obteniendo una comisión o porcentaje sobre el precio de venta. En conjunto estos intermediarios comercializan alrededor de un sexto del total del ganado.

Con fecha más reciente han comenzado a operar las Uniones Regionales Ganaderas, que acopian y transportan al rastro el ganado de sus asociados y en algunos casos sacrifican directamente en las zonas de producción.

Uno de los aspectos resaltantes en esta fase de la cadena de comercialización es la carencia casi total de ferias de ganado, donde se subastan los animales con participación directa de productores y compradores. Tal carencia permite el florecimiento de los numerosos intermediarios que se han descrito y que son los que se llevan la parte principal de las utilidades de este comercio (se estimaba en 1979 que los intermediarios se adjudicaban el 53% de las utilidades producidas por la venta de un novillo listo para el beneficio, mientras que los productores recibían el 47% restante). Tampoco existe la práctica de pesar los animales, los cuales se venden "a ojo", lo que aumenta los márgenes de los intermediarios, que abusan en las estimaciones de peso y rendimiento.

En la fase de industrialización del ganado hay que distinguir entre dos tipos de plantas: los rastros o mataderos municipales y las plantas denominadas "Tipo Inspección Federal" (TIF). En estas últimas la matanza se hace para la distribución de la carne en forma de canales y cortes preparados, para el consumo interno (especialmente cadenas de supermercados) y para la exportación. La vinculación entre los agentes es de dos tipos, según sea la propiedad de la planta. Si ella es de los ganaderos organizados, se establece una relación directa entre producción primaria y transformación industrial, existiendo sólo un comisionista que, operando por cuenta de

/la planta,

la planta, concentra lotes dispersos de muchos pequeños productores (no asociados a la propiedad de la planta). Si la planta pertenece a un industrial, los intermediarios actúan de manera más intensa, constituyendo el vínculo entre ganaderos y planta, controlando así la oferta de ganado y los precios del mismo. Cabe señalar, en este sentido, que un solo grupo, vinculado a un poderoso complejo industrial-financiero, controla alrededor del 50% de todo el volumen procesado en plantas TIF y una proporción semejante de la exportación de carne deshuesada.

En comparación con las 41 plantas TIF que hay en el país, operan alrededor de 1 300 rastros municipales, de los cuales unos 30 se destinan a abastecer las grandes ciudades. Los rastros grandes son por lo general de operación compleja, en la cual intervienen numerosos agentes. Como se dijo, el más importante de ellos es el rastro de Ferrería, ubicado en el Distrito Federal, que tiene capacidad, en un turno de ocho horas, para el beneficio de casi 2 000 reses, 6 000 cerdos, 75 000 aves y 6 000 ovinos, aunque en la actualidad ocupa un porcentaje relativamente pequeño de esa capacidad. 28/

Abastecimiento de carne de res al Area Metropolitana. El volumen total de carne de res que llega al área metropolitana es de unas 290 000 a 300 000 toneladas anuales; parte de ella llega como ganado en pie para su beneficio en Ferrería y otros rastros (en total unas 900 000 cabezas) y parte como carne en canal, de animales beneficiados en las zonas de producción (unas 800 000 unidades). Considerando un rendimiento en carne de alrededor de 170 kg por cabeza o canal, se alcanza la mencionada cifra de 290 000-300 000 toneladas que representa casi la mitad de toda la carne de res que se consume en el país (alrededor de 600 000 toneladas en 1979).

La mayor parte del ganado en pie se beneficia en el rastro de Ferrería, operado por la sociedad Industrial de Abastos (IDA), de propiedad del Departamento del Distrito Federal. Allí operan, como se dijo, unos 80 introductores, de los cuales 15 son muy importantes. En cuanto a la carne en canal, ella proviene en su mayor parte de una zona que abarca Tabasco, norte de Chiapas y sur de Veracruz; otra parte viene del Estado de México. La carne llega consignada principalmente a las cadenas de supermercados (80%) y a las bodegas de comerciantes mayoristas (20%), quienes deben comprar como mínimo un camión completo. Estos venden a su vez a las carnicerías por reses enteras o medias reses.

La carne en canal proviene en su mayor parte del rastro de la Asociación de Ganaderos; el 80% de las reses beneficiadas allí corresponden a ganado de la propia Asociación y el resto lo adquiere a "coyotes" quienes, como se indicó anteriormente, compran a pequeños productores ganado que esté listo para el beneficio.

/En lo que

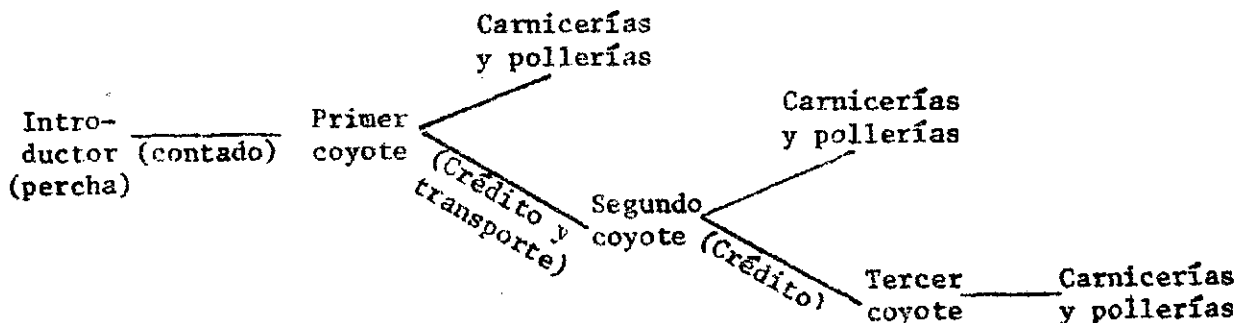
En lo que se refiere al rastro de Ferrería, el 70% del ganado que allí se faena es de propiedad de BANRURAL, el Banco de Crédito Rural del Estado. La carne resultante de estos animales se entrega a tres organismos públicos para su venta a comerciantes detallistas o al público. Se trata de DICONSA Metropolitana, IDA e IMPECSA (Impulsora del Pequeño Comercio, S.A.). La primera vende el producto en sus tiendas directamente al público (véase la sección correspondiente a CONASUPO); por su parte, IDA e IMPECSA tienen contratos de abastecimiento con carnicerías afiliadas a quienes venden entre media y una res por establecimiento al precio oficial. El resto de las necesidades de tales carnicerías, y el total de las mismas para aquellos establecimientos no afiliados, debe ser cubierta por compras en el mercado libre, constituido por el 30% de la carne de Ferrería y la de los demás rastros. Se estima que no más de un 15% de las carnicerías recibe carne a precio oficial, lo cual demuestra que la capacidad de regulación estatal es bien limitada. Sin embargo, en las tiendas estatales y las de las cadenas de autoservicios privadas se respetan los precios fijados por el Gobierno, que resultan ser bastante más bajos que los que se cobran en las carnicerías. A la fecha de preparación de este estudio (mes de julio de 1982) el precio oficial de la carne de res en canal era de 90 pesos por kilogramo y el precio "libre" era de unos 105 pesos. Para las cuotas recibidas a precio oficial, los carniceros tienen obligación de vender al detalle a precios que no superen los 180 pesos para las carnes finas (excepto filete, que es más caro) y 90 pesos para el retazo con hueso. Es decir, las proporciones con respecto al precio en canal debían ser de 2 a 1 y de 1 a 1, respectivamente, lo cual arrojaba un margen bruto teórico del 25% para el carnicero. Pero en la práctica dichos precios no se respetan (excepto en los sitios mencionados), puesto que los detallistas deben completar sus existencias con canales más caros adquiridos en el mercado libre. Tal incumplimiento, sin embargo, suele ir mucho más allá de la simple diferencia entre el precio oficial y el precio libre: si se aplicaran estrictamente ambos precios a las proporciones compradas a uno y otro nivel (que para un grupo de carnicerías representan mitad y mitad), el precio de las carnes finas no debería ser superior a 200 pesos por kilogramo en las carnicerías afiliadas o de 210 a 220 pesos en aquellas que deben comprar toda su carne en el mercado libre. Pero los precios al detalle en la realidad superan los 270 o 280 pesos por kg, lo que lessignifica cuadruplicar el margen bruto de ganancia. 29/

ii) Carne de aves. Para esta carne no existe un precio oficial, pero en general se mantiene una relación canal-detalle parecida a la de la res: 1 a 2 cuando se vende el pollo entero y 1 a 3 cuando se vende por piezas. Dado que la mayor parte de la producción avícola se obtiene en granjas de gran tamaño, muchas de las cuales tienen rastro propio, aquí se encuentra menos intermediación que en el caso de la res.

En el Distrito Federal las cadenas de autoservicio privadas y del Estado abastecen, en conjunto, un cuarto del consumo de carne de pollo; el 75% restante es operado por detallistas ubicados principalmente en los mercados públicos, quienes compran en el rastro de Ferrería, "en percha" y luego fijan los precios al detalle aplicando las proporciones mencionadas al precio de costo y variándolo según las fluctuaciones de la demanda final.

/No obstante

No obstante la menor intermediación que se ha señalado, hay de todos modos un coyotaje de naturaleza financiera que tiende a encarecer el precio final del ave. Dado que el comprador en la "percha" debe pagar al contado y disponer de transporte, muchas pollerías (y también carnicerías para la carne de res) deben recurrir a un segundo y hasta a un tercer intermediario o coyote, quienes proporcionan el servicio correspondiente. La cadena a partir del rastro es como sigue:



Se estima que la diferencia de precio por el coyotaje financiero alcanza a un 15% aproximadamente en el ave y 10% en las reses.

iii) Huevo. Se maneja en grandes volúmenes, ya que tiene un precio oficial que deja un margen de ganancia relativamente pequeño (5% a 7%), lo que no admite mayor intermediación. De las grandes granjas productoras va a las cadenas de supermercados, canal donde se vende al menudeo la mayor parte del huevo consumido en el área metropolitana. En las zonas más pobres y alejadas, donde los supermercados privados tienen poca presencia, el abastecimiento se realiza por medio de los mercados sobre ruedas, tianquis y por las tiendas de la CONASUPO.

iv) Pescado. En la zona oriente colindante con la Merced se localiza el principal mercado mayorista de pescado y marisco que abastece el área metropolitana. Se le conoce con el nombre de la Viga, por estar los comercios ubicados frente a la avenida del mismo nombre. Allí hay 62 locales dedicados a la venta al mayoreo y 14 que lo hacen exclusivamente al menudeo. Además, en una zona aledaña a la Viga se encuentran otros 32 expendios para la venta al mayoreo y medio-mayoreo.

El proceso de comercialización de los productos del mar opera de la siguiente manera: los productores de las distintas categorías (cooperativas de pescadores, por lo general artesanales; empresas públicas de pesca y empresas privadas) venden en la Viga tanto a los comerciantes mayoristas o bodegueros allí instalados como a los compradores de los supermercados, mercados públicos y, en menor escala, de los mercados sobre ruedas. Los precios varían mucho según el volumen de la oferta y también con las cantidades adquiridas por cada comprador. En términos generales, el primer intermediario compra a 1 y vende a 1.25 a los supermercados y a 2 a los comerciantes más pequeños. Se advierte, pues, la ventaja que tienen los supermercados sobre las pescaderías de barrio. Por su parte, DICOMESA vende pescado fresco en muy pocas de sus tiendas, predominando en cambio la venta de pescado congelado y procesado. Las informaciones recibidas

/en el curso



en el curso de la presente investigación indican que los servicios oficiales de pesca son deficientes y que su aporte a la oferta total es mucho menor de lo que la capacidad teórica de captura de su flota le permitiría. Ello significa que, especialmente en determinadas épocas del año, se produce una gran especulación con estos productos.

Son muy pocos los expendios mayoristas ubicados en la Vega que cuentan con frigorífico, dependiendo la mayoría de hieleras tradicionales para la conservación de pescados y mariscos (de los 94 establecimientos de mayoreo y medio-mayoreo sólo cinco cuentan con instalaciones frigoríficas).

v) Leche. El consumo de leche de vaca es de cerca de 9 000 millones de litros por año en todo el país; de ellos, entre 7 500 y 8 000 millones provienen de la producción nacional y el resto debe ser importado. Alrededor del 20% del consumo total corresponde al área metropolitana de la ciudad de México. Según datos para 1980, el 64% de la leche producida en el país se vende en estado fluido y el resto corresponde a la leche industrializada en diversas formas y a derivados lácteos. La leche importada, controlada totalmente por el sistema CONASUPO se trae en forma de polvo y en su mayor parte es reconstituida por LICONSA, una filial de la CONASUPO, y vendida al público en forma líquida. El cuadro 22 proporciona un desglose del destino y utilización de la leche de vaca producida en México en 1980.

A pesar de que el inventario ganadero en México es alto, sólo una pequeña proporción corresponde a ganado lechero especializado. El resto del hato ganadero es de doble propósito o ganado criollo con muy bajos rendimientos de leche. A la vez, existe un gran número de pequeños productores, dispersos, que cuentan con pocas cabezas de ganado y que individualmente producen cantidades de leche muy pequeñas. Muchos de ellos, así como los productores medianos, se han unido en cooperativas y sociedades de producción a fin de mejorar su participación en el mercado lechero.

En términos muy esquemáticos, el proceso de comercialización de la leche se desarrolla así: por lo general, la recolección es practicada por intermediarios (denominados recolectores) que disponen de medios de transporte y que, en no pocos casos, son también productores. Posteriormente la leche puede ser elaborada --en todo o en parte-- por el propio recolector, o ser entregada en la planta industrializadora y/o pasteurizadora, o ser vendida a un pequeño fabricante artesanal de derivados lácteos.

En algunas zonas los productores se encuentran organizados en sociedades de mayor envergadura, que poseen sus propias plantas. En tales casos la recolección es realizada por las plantas mismas. Cuatro son las sociedades principales, y en conjunto representan casi la mitad de la leche pasteurizada producida en el país. Por su parte, los productores no integrados venden la leche por medio de recolectores intermediarios, recolectores industriales o bien en forma directa (leche bronca, sin pasteurizar).

Cuadro 22

DESTINO DE LA PRODUCCION DE LECHE DE VACA, 1980

(Millones de litros)

	<u>Cantidad</u>	<u>Porcentajes</u>
<u>Total</u>	<u>8 076</u>	<u>100.0</u>
<u>Industrialización</u>	<u>1 748</u>	<u>25.9</u>
Leche procesada (reconstituida)	413	
Leche evaporada	16	
Leche condensada	118	
Leche en polvo entera	172	
Leche en polvo descremada	6	
Leche dietética	101	
<u>Derivados</u>	<u>1 335</u>	<u>19.8</u>
Quesos	861	
Mantequilla	273	
Crema	140	
Otros	61	
<u>Leche pasteurizada</u>	<u>1 507</u>	<u>22.4</u>
<u>Leche bronca (sin pasteurizar)</u>	<u>3 436</u>	<u>51.7</u>

Los canales de distribución de la leche son básicamente cuatro:

Leche bronca:

- i) Productor-consumidor, o bien
- ii) Productor-intermediario-distribuidor-consumidor;

Leche pasteurizada e industrializada:

- iii) Productor-recolector-planta-distribuidor-consumidor

Derivados lácteos:

- iv) Productor-intermediario-industria-distribuidor-consumidor

Como puede verse, en general hay menos intermediarios que para otros productos perecederos.

En el cuadro 22 se pudo apreciar que dos tercios de la leche fluida se consume sin pasteurizar; ello se debe en parte a la falta de capacidad industrial de pasteurización y en parte a que la leche pasteurizada está sujeta a control de precios. En general puede afirmarse que la capacidad industrial de elaboración de productos lácteos de consumo generalizado es más bien pequeña y en su mayor parte de propiedad de empresas transnacionales, (Nestlé, Carnation y algunas más). La única empresa nacional que opera en este campo es LICONSA, que produce diversos tipos de leche industrializada y derivados lácteos.

El sector público desempeña un papel importante en la distribución de leche, no sólo por la acción de LICONSA, sino también por la participación de las tiendas de venta al menudeo de DICONSA, la distribución al comercio que realiza IMPECSA, los programas de distribución de pastillas de leche a escolares que lleva a cabo el Departamento de Integración de la Familia (DIF), las ventas que se realizan en otras tiendas del sector público (Seguro Social, Fuerzas Armadas, etc.), en sindicatos y cooperativas, y la repartición de este vital producto en hospitales, cuarteles y otras instituciones del Estado.

Por su importancia cabe destacar la labor que desarrolla LICONSA. Las primeras operaciones en materia de productos lácteos se llevan a cabo en 1953 por CEIMSA, la empresa antecesora de la CONASUPO, con la rehidratación de 60 000 litros diarios de leche. Transformaciones sucesivas desembocaron en 1963 en el establecimiento de la Compañía Rehidratadora de Leche CONASUPO, S.A., la que en 1972 tomó su actual nombre de Leche Industrializada CONASUPO, S.A. En dicha fecha se modificaron los estatutos de la empresa de modo que pudiera pasar de la rehidratación a una operación más completa en el campo de los lácteos.

Los objetivos principales de LICONSA son: a) asegurar la posibilidad de consumo de leche a la población de escasos recursos, especialmente a los niños; b) regular el mercado de los productos lácteos industrializados, y c) fomentar la producción de leche para alcanzar la autosuficiencia

/nacional.

nacional. A fin de cumplir con estos objetivos LICONSA desarrolla diversos programas. Uno de ellos es el Programa de Abasto Social, destinado a familias de escasos recursos. Los productos que componen este Programa son la leche reconstituida, de la cual sólo en el área metropolitana se colocan alrededor de un millón de litros diarios, a un precio que es apenas un tercio del precio oficial de la leche pasteurizada, por intermedio de sus 450 lecherías, ubicadas todas ellas en sectores populares, 30/ las tabletas a base de leche y las raciones de leche ultrapasteurizada de alto contenido proteínico para el programa de desayunos escolares del DIF.

El Programa de Abasto y Regulación de Mercados está compuesto por productos industrializados: leches ultrapasteurizadas concentradas y evaporadas, leche evaporada en lata y leche en polvo para niños, entera instantanizada y descremada en sobres.

Las lecherías de LICONSA venden también diversos productos alimenticios básicos, a precios del sistema comercial CONASUPO, lo que permite a la empresa hacer un uso más intensivo de sus locales, a la vez que ampliar la red comercial del Estado en sectores de población de bajos ingresos.

El programa de fomento de la producción de leche, aunque de gran importancia e interés, no se describirá aquí por escapar a los objetivos del presente trabajo.

En lo que se refiere al abasto al área metropolitana, LICONSA contribuye con más de la cuarta parte, constituida por cerca de un millón de litros diarios de leche reconstituida, unos 130 000 litros diarios de leche pasteurizada, y alrededor de 250 000 litros en forma de leche industrializada (en polvo, tanto para la alimentación infantil como para consumo generalizado, concentrada y evaporada) para cuya producción LICONSA cuenta con las plantas procesadoras apropiadas.

Entre 1976 y 1981 las ventas de leche LICONSA aumentaron a más del doble, al pasar de 328 a 752 millones de litros por año. En el cuadro 23 se presentan las cifras para ambos años desglosadas por tipos de leche.

Se estima que en la actualidad unas 670 000 familias se benefician con el programa de LICONSA, de las cuales 600 000 están en el área metropolitana de la ciudad de México y el resto en las ciudades de Monterrey, Guadalajara y Oaxaca. En estas últimas ciudades los programas son de muy reciente implantación (1980-1981).

#### 4. Principales canales privados de distribución minorista

Dentro de los grupos considerados por los Censos Comerciales, pueden identificarse los siguientes canales principales de distribución de alimentos al menudeo controlados por el sector privado (los correspondientes al sector público se examinan en el punto 5):

Cuadro 23

LICONSA: VENTAS DE LECHE POR PROGRAMAS

(Millones de litros)

Programa	1976	1981
<u>Total</u>	<u>328.2</u>	<u>752.0</u>
Leche reconstituida	271.5	371.0
Descremada en sobres	-	78.0
Leche evaporada	32.0	149.7
Ultrapasteurizada	-	32.0
Leche maternizada	12.9	56.8
Pastillas de leche	5.5	25.9
Raciones de leche UHT-DIF	-	0.2
Leche pasteurizada	2.0	30.0
Complementos lácteos	1.6	1.5
Saborizantes	2.6	6.9

Fuente: LICONSA.

- a) Pequeño comercio de abarrotes y rubros diversos;
- b) Mercados públicos;
- c) Tianguis;
- d) Concentraciones;
- e) Mercados sobre ruedas;
- f) Tiendas de autoservicio o supermercados, y
- g) Vendedores ambulantes.

A continuación se presenta una somera descripción de cómo operan estos diversos canales y cuáles son sus características esenciales. Algunos elementos ya se adelantaron en el punto precedente sobre el comercio mayorista.

a) Comercio de abarrotes y rubros diversos

Está constituido por las clásicas tiendas pequeñas de barrio, con mostrador, atendidas casi siempre por personal familiar no remunerado. Se caracteriza por lo reducido del volumen de sus operaciones, el menguado tamaño de sus locales y la escasa variedad de mercancías que ofrecen.

Las tiendas de abarrotes se pueden agrupar en tres tipos según su nivel de desarrollo: los tendajones simples, las misceláneas y los pequeños autoservicios. Los tendajones y las misceláneas --que constituyen la mayoría-- son tiendas de mostrador, mientras que las abarroteras más modernas se han constituido como pequeñas tiendas de autoservicio (con el decidido apoyo de IIPECSA: véase la sección correspondiente dentro del punto 5 que sigue). Los tendajones simples desarrollan su actividad en un espacio pequeño equipado con muebles de madera. Las misceláneas suelen ser algo más grandes; tienen vitrina y refrigeradores comerciales así como equipo para cortar y pesar carnes frías. Frecuentemente tienen teléfono y una nevera con helados, refrescos y a veces cerveza, lo que atrae clientela y las convierte en sitios de reunión y esparcimiento. Por su parte, las pequeñas tiendas de autoservicio son de un tamaño similar al de las misceláneas, pero por su estructura diferente tienen además pasillos, góndolas, una caja registradora y a veces carritos de autoservicio.

Las tiendas de abarrotes se especializan en productos alimenticios manufacturados y productos para el hogar, pero las misceláneas y pequeños autoservicios venden asimismo víveres perecederos como leche, huevo y carnes frías (jamón, etc.). Los tendajones en cambio tienden a especializarse: venden sólo productos industrializados o frutas y verduras.

Dentro del ramo de abarrotes hay un grupo de establecimientos mayores que no comparten enteramente las características descritas, válidas para el 90% de tales establecimientos, los cuales controlan apenas el 30% de las ventas de este canal. En el restante 10% cabe distinguir entre un puñado de empresas grandes, el 0.1% de los establecimientos, que controla alrededor de la mitad de las ventas, y aquellas de tamaño medio que controlan el 22% de las operaciones de este grupo distributivo.

/Para una

Para una buena parte de los comerciantes realmente pequeños esta actividad representa un refugio contra el desempleo, ya que apenas pueden subsistir en condiciones miserables. En muchas ocasiones constituye una forma de adicionar algún ingreso al obtenido en otras ocupaciones. 31/ De otra parte, como carecen de crédito regular y generalmente se aprovisionan donde intermediarios de segunda o tercera línea y no en fuentes primarias de distribución mayorista, deben pagar precios más elevados por lo que compran y, por lo tanto, también deben cobrar precios mucho más altos que los que se encuentran en tiendas más grandes. Como ocurre que estas tiendecitas están ubicadas de preferencia en las zonas populares de población de menores ingresos, resulta que son los pobres los que pagan precios más subidos por los alimentos que compran, disminuyendo así todavía más su exíguo poder adquisitivo.

Según resultados de estudios realizados a nivel nacional --pero totalmente aplicables al área metropolitana-- la población que se encuentra en los tres primeros deciles de ingreso realizaba un 40% de sus compras de alimentos en establecimientos pequeños, mientras que para los grupos de altos ingresos esa proporción era de alrededor de 16% solamente; a la inversa, los primeros sólo adquirirían poco más del 1% de sus provisiones en supermercados, mientras que para las familias más adineradas ese porcentaje era de alrededor de 25%.

Los motivos que inducen a la población de menores ingresos a comprar en el pequeño comercio, a pesar del mayor precio, son varios: en primer lugar está la cercanía a sus hogares, lo que es explicable por el exceso de actividades domésticas de las mujeres y sus muchos niños que atender; 32/ en segundo término, porque los pequeños comerciantes desempeñan un papel de despensa familiar cotidiana, ya que los grupos de ingreso bajo sólo pueden comprar pequeñas cantidades de cada producto a la vez. Se establece una intensa relación social entre el comerciante y el cliente, y se usan diversos mecanismos de crédito informal, como el fiar, anotar en libreta y pagar a fin de mes, etc.

#### b) Mercados públicos

Constituyen un importante canal de distribución, especialmente de frutas y verduras, tanto a nivel nacional como en el área metropolitana. Hay alrededor de 900 en todo el país, de los cuales unos 350 están localizados en el área metropolitana (250 en el D.F. y alrededor de 100 en el Estado de México). Estos mercados se ubican en edificios cerrados y se encuentran subdivididos en numerosos locales dedicados al expendio de una gran variedad de mercancías. En la ciudad de México hay poco más de 70 000 locatarios de mercados públicos, cuya distribución por rubros de venta se describe en el cuadro 24.

Cuadro 24

ESPECIALIDAD DE LOS LOCATARIOS DE MERCADOS PUBLICOS  
EN LA CIUDAD DE MEXICO

Rubro	Número	Porcentajes del total
<u>Total</u>	<u>70 596</u>	<u>100.0</u>
Frutas y legumbres	44 975	64.0
Abarrotes	7 343	10.0
Pollerías	4 571	6.0
Chiles secos y especialidades	3 260	5.0
Pescado	3 198	5.0
Fondas	6 224	9.0
Cremerías	1 025	1.0

Fuente: Bufete de Análisis Socioeconómicos, 1979. Estudio realizado para CODEUR.

Nota: Lllaman la atención algunas omisiones importantes en el rubro estrictamente alimentario, como las carnicerías. Debe señalarse también que en estos mercados hay numerosos locales destinados a la venta de flores, artículos para el hogar, calzado, ropa y otros diversos rubros.



La importancia del rubro frutas y hortalizas en las operaciones de los mercados públicos la da no solamente el elevado número de locatarios dedicados a su venta, sino también el hecho de que una cuarta parte del total de frutas y hortalizas que se comercializa al menudeo en el Distrito Federal (equivalente a unas 700 000 toneladas por año) pasa por este canal.

El tamaño y número de locatarios de cada mercado público varía según la densidad demográfica del sector donde se encuentran ubicados, pero también hay otros factores que influyen. Así, el mayor de todos es el de la Merced, adscrito al mercado mayorista que se describió en una sección anterior. Debido a su vecindad al centro principal de abasto, se registran allí economías importantes de transporte y manipulación, lo que redundo en menores precios de los productos, lo que atrae numerosa clientela (aparte de la constituida por aquellos vinculados con la operación mayorista de este centro).

La mayor parte de los mercados públicos del área metropolitana es de construcción relativamente reciente. Entre mediados de los años cincuenta y comienzos de los setentas se construyeron 165 unidades en el D.F. solamente, lo que representa dos terceras partes del número total existente en la actualidad.

Los locatarios de los mercados públicos se abastecen principalmente en los centros mayoristas de la Merced y Jamaica, así como en el centro pesquero de la Viga y en las bodegas mayoristas de pollo que se encuentran en las vecindades de la Central de Abastos de la Merced. La mayor parte de los minoristas acude con una frecuencia diaria o casi diaria (cinco veces por semana) a dichos centros de abasto, debido a las dificultades de conservación de estos productos y la falta de instalaciones apropiadas y espacio suficiente en sus pequeños locales. Debido al escaso volumen de sus ventas individuales, los locatarios de mercados públicos suelen asociarse para hacer sus compras en común o para obtener financiamiento. Aun cuando el Estado creó en 1941 un Banco para el Pequeño Comercio (BANPECO), no todos los locatarios logran acceder a sus servicios, y por ello recurren al crédito usurario de agiotistas, que por lo general son comerciantes mayoristas de los mismos productos. 33/

A diferencia de los mercados temporales (tianguis, mercados sobre ruedas), los mercados públicos funcionan durante los siete días de la semana.

### c) Tianguis

Son mercados al aire libre, semanarios, que van rotando de un barrio (colonia) a otro. Las rutas son fijas, generalmente una calle, autorizadas por el gobierno local. Un tianguis recorre entre 4 y 7 sitios a la semana. Los vendedores levantan sus puestos, consistentes en mesas de madera con toldo, y con báscula si se trata de productos perecederos que se venden por peso. El número de puestos varía mucho de un tianguis a otro, desde unos pocos hasta 200 o más. 34/

/Los tianguis

Los tianguis tienen un origen pre-hispánico, aunque sus características actuales (color de los toldos, organización de las rutas, etc.) datan de la década de los sesenta. Aparte de los productos alimenticios, principalmente frutas y legumbres (de las cuales se comercializan unas 400 000 toneladas en el D.F. solamente), en los tianguis se encuentra toda clase de objetos, incluyendo baratijas, objetos usados, libros viejos, etc. Son famosos los tianguis del día domingo en algunos puntos del D.F., como el adyacente al Mercado de la Lagunilla, que se compara al Mercado de las Pulgas de París.

En el área metropolitana operan casi 600 tianguis, con un total de 55 000 locatarios, aproximadamente.

#### d) Concentraciones

Llamadas también "mercaditos", son hileras de puestos fijos de madera o concreto que se ubican en un terreno baldío o en una calle, y que venden fundamentalmente legumbres y frutas frescas. A diferencia de los mercados públicos, estas construcciones no ofrecen mucha resistencia al medio y suelen inundarse cuando llueve. El número de locatarios varía: por ejemplo, en la Delegación de Coyoacán fluctúa entre 30 y poco más de 100.

La concentración constituye una forma de organización mercantil que se encuentra casi exclusivamente en el área metropolitana, y que constituye una especie de transición entre el tianguis y el mercado público. La aspiración de sus locatarios es la de convertirlas en mercados públicos, que ofrecen mayores ventajas, y en algunos casos así ha sucedido; pero hay muchas concentraciones --alrededor de 220-- con casi 18 000 oferentes o locatarios, de manera que es poco probable que ello ocurra en gran escala.

En los mercados públicos, tianguis y concentraciones el Estado no interviene para nada en la fijación de precios; de allí es que resulten ser más caros que otros canales, como los mercados sobre ruedas.

#### e) Mercados sobre ruedas (MSR)

Se crearon en fecha reciente, 1969, con el propósito principal de conectar directamente a los productores y consumidores y abaratar así el costo de los alimentos. Se encuentran bajo el control de la Secretaría de Comercio, que otorga a los comerciantes de este tipo de mercados móviles --denominados "oferentes"-- diversas franquicias.

Los mercados sobre ruedas son también mercados semanarios, que funcionan en sitios rotativos que varían según el día de la semana. Los oferentes o puesteros se agrupan bajo determinadas rutas o uniones, al igual que los tianguis, pero con una mayor organización. En cada una de las rutas existe un coordinador o jefe de la misma, auxiliado por inspectores que se encargan de hacer cumplir los reglamentos. Su función

/principal

principal consiste en fijar los precios de venta al público; cada jefe de ruta fija, temprano en la mañana, los precios para una gran cantidad de artículos. Debido a que no hay información centralizada que se comunique a cada una de las rutas, se producen variaciones de una a otra, pero, en general, los precios en los MSR tienden a ser más bajos que en los otros canales.

Los principales artículos que se venden en los MSR son frutas y legumbres, carnes rojas, aves, huevo, pescados y mariscos, semillas y granos, así como una gran variedad de ropas, alfarería, etc.

En el área metropolitana existen 10 rutas o uniones que tocan 75 puntos de venta en el transcurso de la semana y que agrupan a 1 650 oferentes. Los MSR sufren el mismo grado de desprotección frente a las inclemencias del tiempo que los tianguis, aun cuando, debido a la protección y control de la Secretaría de Comercio, son más organizados que éstos, el personal que atiende los puestos usa una bata o un uniforme de trabajo y gorro, y los precios se anuncian en una pizarra. En muchas de las rutas los tianguis se ubican en el controno de los MSR y no sería fácil distinguir unos de otros si no fuera por el color de los toldos que es diferente para los dos tipos de mercado.

La idea original de que los MSR albergaran a pequeños productores para que vendieran directamente su producción de frutas y legumbres no prosperó mayormente. En la práctica los locatarios se abastecen fundamentalmente en la Central de Abastos de la Merced, y canalizan un volumen anual estimado en alrededor de 250 000 toneladas de frutas y legumbres.

#### f) Tiendas de autoservicios o supermercados

Como se señaló, en un apartado anterior, las cadenas privadas de supermercados o tiendas de autoservicio se han desarrollado en México con una gran celeridad. Empezaron a constituirse hace unos 25 años y desde entonces han alcanzado gran envergadura, representando ya en 1975 más de un tercio de todas las ventas del sector comercial alimentario. El enorme volumen de sus operaciones les permite disponer de un gran poder de negociación frente a los proveedores, lo que, junto con aumentar sus ganancias, les posibilita vender a precios más bajos que los establecimientos pequeños. Al mismo tiempo, como comercializan una variedad muy grande de artículos, pueden combinar diversos márgenes de utilidad y competir exitosamente en el mercado. Asimismo, debido a su gran capacidad de generación de utilidades y al hecho de que sus propietarios están estrechamente vinculados con el sector bancario y comercial, estas cadenas disponen de un financiamiento muy amplio para sus operaciones, lo que no ocurre con buena parte del pequeño comercio.

/Los supermercados

Los supermercados se instalan de preferencia en zonas de población de ingresos medios y altos; como tienen personal especializado, instalaciones muy limpias y espaciosas, variedad de mercancías, atención eficiente y precios moderados, no resulta extraño que hayan desplazado a muchos establecimientos pequeños de las preferencias de los consumidores de esas zonas. A todo ello hay que agregar que las técnicas de publicidad y promoción de ventas que emplean influyen de modo importante sobre la conducta del consumidor, quien tiende a comprar más de aquello que necesita o artículos que no necesita, engrosando así todavía más las ventas de tales empresas.

Cinco grandes cadenas privadas de autoservicios se disputan con las del Estado (y el resto del comercio) la participación en el mercado al menudeo. La más poderosa de ellas --Aurrerá-- con 47 almacenes en el área metropolitana y otras ciudades importantes (es una compañía de capital mixto mexicano-estadounidense) en la cual la Jewel Company de Chicago posee cerca de la mitad de las acciones). En su parte nacional está vinculada al Grupo Financiero Bancomer. Las otras cuatro cadenas son de capital enteramente nacional y vinculadas a otros grupos bancarios y financieros. 35/

#### g) Vendedores ambulantes

No existe información muy precisa sobre este tipo de intermediarios, quienes ejercen sus funciones principalmente en las vecindades o en el interior de grandes mercados, como el de la Merced, así como también en las zonas periféricas y marginales del área metropolitana. Son personas muy pobres, que ofrecen sus bienes sea de puerta en puerta o en un sitio fijo o semi-fijo en la acera. Como todo equipo, cuentan con un canasto o una caja de madera, y un plástico que colocan en el suelo donde se acomodan. Muchos de estos ambulantes trabajan sin permiso municipal y es frecuente que se les decomise la mercadería. El volumen de sus ventas es muy pequeño; esta ocupación tiende a desaparecer en algunas partes de la ciudad, aun cuando constituye un refugio para los muchos miles de desempleados que no tienen otra fuente de ingreso. Según un estudio sobre los mercados de la ciudad de México realizado por D. López Rosado con los auspicios de la SECOM, sólo en el Centro de Abastos de la Merced habría unos 25 000 vendedores ambulantes (cifra que al autor le parece exagerada).

### 5. El papel del Estado en la distribución de alimentos

La participación del Estado en México en todas las fases de la cadena alimentaria es muy activa, y probablemente bastante mayor que la que se suele encontrar en países del Tercer Mundo de economía de mercado o economía mixta. Dicha acción se manifiesta desde la fase de producción primaria, privada y ejidal, hasta aquella del consumo y la nutrición, pasando naturalmente por las de transformación industrial y comercialización mayorista y minorista. En esta sección nos preocuparemos principalmente de aquellas

/acciones

acciones estatales más directamente ligadas con la comercialización y abasto, referidas cuando ha sido posible a las que tienen que ver con la ciudad de México. De partida hay que señalar que no resulta fácil establecer tal distinción, excepto en lo referente a la nueva Central de Abastos de la capital y a la labor de algunas de las filiales de la CONASUPO. La mayor parte de las políticas son de carácter nacional, así como lo son las actividades de las instituciones públicas que operan en este campo. Pero, aun así, resulta interesante y necesario tratar de comprender el funcionamiento del vasto complejo institucional del Estado, aun cuando no esté referido específica o exclusivamente al conglomerado metropolitano.

El organismo que hace de cabeza en la fase de comercio de los alimentos es la Secretaría de Comercio (SECOM), que está formada por tres subsecretarías: Comercio Exterior, Comercio Interior y Regulación y Abasto, de las cuales dependen diversas Direcciones Generales. Cada una de éstas atiende aspectos específicos de la formulación y conducción de la política comercial del país, así como de la emisión de normas, medidas de apoyo y promoción del Programa de Defensa de la Economía Popular (PRODEP), que constituye uno de los programas más importantes de esta Secretaría de Estado. Entre tales Direcciones Generales se pueden mencionar las siguientes:

- La Dirección General de Productos Básicos, que proporciona las normas para la acción operativa de los sectores público y privado;
- La Dirección General de Infraestructura y Servicios Comerciales;
- La Dirección General de Coordinación Comercial;
- La Dirección General de Servicios de Comercio Rural;
- La Dirección General de Desarrollo del Comercio Interior;
- La Dirección General de Normas Comerciales;
- La Dirección General de Precios;
- La Dirección General de Delegaciones Federales, y
- La Dirección General de Protección al Consumidor.

Además, con un carácter más amplio, están la Dirección General de Planeación, que se ocupa de la planeación sectorial y coordinación en materia de programación, presupuestos y evaluación de todas las entidades del Sector Comercio, la Dirección General de Organización que se ocupa de cuestiones administrativas, y otras Direcciones encargadas de aspectos relativos al Comercio Exterior. Todas éstas son dependencias directas del aparato central de la Secretaría de Comercio; aparte de ellas, operan una serie de entidades y comisiones que actúan en diversos campos dentro del complejo universo comercial de México y que también dependen de la SECOM.

/En primer

En primer término, por su importancia y magnitud operacional, cabe citar al Sistema CONASUPO y sus filiales; a la Impulsora del Pequeño Comercio (IMPECSA); a la Procuraduría Federal del Consumidor y al Instituto Nacional del Consumidor. También deben citarse la Comisión Nacional de Precios, el Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE) y toda la gama de entidades vinculadas con el comercio internacional, así como el Departamento del Distrito Federal, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, etc., todas ellas tienen que ver con un modo u otro con la producción, transformación, abasto y distribución de alimentos. En este trabajo nos limitaremos a examinar las cuatro entidades citadas en primer término.

#### a) CONASUPO

Constituye el instrumento operativo más grande y poderoso con que cuenta el Estado mexicano para actuar directamente en el abastecimiento de alimentos y regulación de sus precios, en beneficio tanto de productores como de consumidores.

La acción reguladora oficial comienza en el período presidencial de Lázaro Cárdenas. En 1934 se fundan los Almacenes Nacionales de Depósito, S.A. (ANDSA), que todavía subsisten como filial de CONASUPO, cuyos propósitos eran regular o atenuar la competencia entre comerciantes e impedir las actividades especulativas. Sus limitadas posibilidades hacen que en 1937 se establezcan dos comités, uno consultivo sobre artículos de consumo esencial y otro regulador del mercado del trigo, los cuales son reemplazados en 1938 por el Comité Regulador del Mercado de Subsistencias, con facultades para intervenir en los mercados del trigo y harina, pan, maíz, arroz, carne y otros productos básicos. Este Comité no tuvo mucho éxito y en 1941 es sustituido por la empresa denominada Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A., con los mismos propósitos del organismo anterior pero que tampoco logró operar satisfactoriamente. Después de una serie de intentos poco felices, se establece en 1949 un único organismo regulador de los precios de artículos de primera necesidad, bajo el control exclusivo de la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A. (CEIMSA). A partir de 1953 esta empresa comienza a operar una red de agencias para la compra de maíz y otros granos, a la par que incrementa sustantivamente los precios de garantía pagados a los productores. Entre 1953 y 1958 aumenta la capacidad reguladora de CEIMSA, pero subsisten problemas para que productores medianos y pequeños tengan un acceso adecuado a los precios de garantía.

Con el objeto de superar tales problemas se crea en 1961 la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A., conocida por su sigla CONASUPO, S.A., que continúa la labor de CEIMSA en materia de sustentación de precios y compra de productos básicos, regulando fundamentalmente los mercados del maíz, trigo, frijol, arroz y sorgo. El ritmo de actividades crece aceleradamente en los primeros años: de menos de 700 000 toneladas adquiridas en 1959 se pasa a más de dos millones en 1964. En 1965,

CONASUPO se transforma de empresa mercantil en un organismo público descentralizado del Gobierno Federal y comienza aquí el proceso de fortalecimiento de las filiales, como la destinada a la rehidratación de la leche, la encargada de la distribución de productos básicos y la que se ocupaba de la industrialización del maíz. Pero es a partir de 1971 cuando comienza la etapa de gran expansión de esta empresa: se establecen numerosos centros de acopio en las zonas rurales, a la vez que se robustecen y descentralizan las empresas filiales de distribución e industrialización de productos alimenticios básicos. En la actualidad CONASUPO cuenta con 16 empresas filiales.

Las tareas vinculadas con la compra de granos básicos en el país, a precios de garantía, así como las operaciones de importación y exportación de los mismos, siguen en manos de la empresa matriz. Las filiales tienen a su cargo tareas específicas de apoyo a la política de producción, abasto, regulación y comercialización de productos básicos. Entre tales filiales cabe destacar las siguientes:

i) Distribuidora CONASUPO, S.A. (DICONSA). Se ocupa de la distribución al menudeo de artículos esenciales para el consumo popular. La red de DICONSA alcanza en la actualidad a cerca de 16 000 tiendas, de las cuales unas 14 000 son rurales, 340 son supermercados ubicados en ciudades y unas 1 500 son tiendas menores urbanas. Desde 1973 funciona de manera descentralizada, con seis empresas regionales, bajo la coordinación de una gerencia común, y que cubren las siguientes zonas del país: área metropolitana, centro, noroeste, norte, sur y sureste.

La Distribuidora CONASUPO Metropolitana, S.A. (DICOMESA) cubre la zona comprendida por el Distrito Federal, el Estado de México y el Estado de Hidalgo, o sea el mercado más importante y competitivo del país. Opera un total de 907 unidades comerciales, de las cuales 316 están ubicadas en áreas urbanas y 591 en zonas rurales. En estas tiendas se venden abarrotes, productos perecederos, artículos para el hogar y muchos otros objetos no alimenticios de consumo popular. Hay varias categorías de tiendas, según su tamaño y variedad de productos ofrecidos: los centros comerciales que ocupan una superficie de más de 5 000 m<sup>2</sup> y manejan alrededor de 7 000 artículos diversos y que, además, cuentan con servicios o establecimientos comerciales complementarios (farmacia, óptica, etc.); los centros CONASUPER A, que son unidades de entre 1 000 y 1 500 m<sup>2</sup>, manejan alrededor de 2 500 artículos y pueden considerarse como semi-centros comerciales; los CONASUPER B, más pequeños, con una superficie de aproximadamente 500 m<sup>2</sup> y que manejan unos 1 500 artículos. Estos últimos establecimientos son de dos tipos: los propios, administrados directamente por DICOMESA y los concesionados, que son administrados por particulares bajo contrato de concesión firmado con DICOMESA. Este organismo es dueño del capital de trabajo (mercancías, etc.) y el concesionario se compromete a respetar los precios oficiales. DICOMESA opera también algunas unidades móviles para atender lugares de difícil acceso, especialmente en zonas rurales. Finalmente, DICOMESA abastece a las tiendas de instituciones del Estado, como las del Seguro Social, de las Fuerzas Armadas y muchas otras.

/Junto con

Junto con instalar nuevas tiendas, el tamaño individual de las mismas ha ido aumentando, así como la variedad de los productos ofrecidos. Los CONASUPER A, que en 1977 eran ocho, con un promedio de 400 m<sup>2</sup> por tienda, pasan en 1981 a 56 unidades, con unos 1 300 m<sup>2</sup> en promedio, incluyendo un área de bodega. En 1977 las ventas se limitaban a abarrotes y a algunos perecederos; en la actualidad se expende una gran variedad de productos alimenticios industrializados y artículos no comestibles para el hogar, así como perecederos, incluyendo lácteos, salchichonería, carnes rojas, frutas y verduras. Igualmente, los CONASUPER ampliaron su superficie de 200 m<sup>2</sup> en 1977 a 500 m<sup>2</sup> en la actualidad y adicionaron toda la línea de perecederos a los abarrotes que se vendían tradicionalmente en estas unidades.

Durante los últimos años, junto con aumentar su superficie, los locales se han reubicado para atender mejor las necesidades de los grupos de menores ingresos. Así, mientras en 1977 el 60% de los locales de DICOMESA estaba localizado en barrios de ingreso bajo, en 1981 este porcentaje llegó al 88%. 36/

Los precios de venta en las tiendas de DICONSA suelen ser bastante más bajos que en el comercio privado. Según encuestas a nivel nacional sobre precios de 46 artículos básicos, realizadas en 1980 y 1981, se encontró una diferencia promedio del 17%, que significa un ahorro directo para los consumidores. De acuerdo con informaciones preliminares para los primeros meses de 1982, la diferencia para 15 productos perecederos se había elevado a más del 20%. Es probable que con la agudización del proceso inflacionario que está teniendo lugar en México, el margen de economía ofrecido por las tiendas estatales tienda a aumentar; sin embargo, su cobertura es aún muy reducida. Se estima que DICONSA no representa más del 8% del mercado total del conjunto de productos básicos que vende, y menos del 6% del mercado de todos los bienes de consumo.

ii) Industrias CONASUPO, S.A. (ICONSA), Tiene a su cargo la producción y comercialización de diversos productos básicos. En 1981 produjo 70 000 toneladas de harina de maíz, 190 000 toneladas de harina de trigo, 7 800 toneladas de pastas para sopa, 28 000 de manteca vegetal, 74 000 de aceite comestible, 95 000 de alimentos balanceados y 200 millones de botellas para el envase del aceite. Estos volúmenes le permiten a la CONASUPO ejercer una acción reguladora importante, en especial en el área de los aceites y grasas comestibles.

iii) Leche Industrializada CONASUPO, S.A. (LICONSA). Sus operaciones ya se han examinado en la sección sobre productos lácteos.

/iv) Maíz



iv) Maíz Industrializado CONASUPO, S.A. (MINSA). Opera en el campo de la producción y comercialización de harina y subproductos del maíz. En 1981 manejó un volumen de aproximadamente 300 000 toneladas de las cuales un tercio se comercializó a través de los establecimientos del sector público y el resto fue al sector privado.

v) Fideicomiso Promotora CONASUPO. Desarrolla un amplio programa de producción y comercialización de muy diversos artículos de consumo popular. Entre ellos cabe mencionar la producción de leche pasteurizada y el enfriamiento de leche bronca; 37/ la producción de alimentos balanceados para el ganado; la elaboración de fruta enlatada, jugo de naranja, quesos y grasas, carnes frías y embutidos, cobertores de lana, jabón, cajas de madera, sombreros. Tiene a su cargo, también, operaciones de sacrificio de ganado, manejo de frigoríficos y la comercialización de frutas y legumbres. Como se señaló en un acápite anterior, esta filial de la CONASUPO operará el área de subastas de la nueva Central de Abastos de la ciudad de México.

vi) Trigo Industrializado CONASUPO, S.A. Se dedica principalmente a la fabricación de pan para consumo popular. Su producción para 1982 se estima en unos 375 millones de piezas, que se distribuyen a través de la red de establecimientos de DICONSA, LICONSA y otras tiendas estatales.

Este vasto conglomerado de empresas cumple una función de gran significado social, ya que permite mantener un flujo importante de productos básicos a precios regulados. Esta capacidad de regulación del mercado varía naturalmente de un producto a otro. Así, por ejemplo, tiene el control total del trigo que se transforma en harina, pan, galletas, etc.; comercializa el 50% del maíz para tortilla; el 20% de arroz procesado y la totalidad de las oleaginosas para la fabricación y abasto de aceites y grasas comestibles; aporta un tercio del sorgo destinado al desarrollo de la avicultura, porcicultura y ganadería de leche y carne; en productos elaborados, participa en 40% en la producción de harina de maíz, 9% en la de harina de trigo; 6% en la de pastas para sopa, 14% en los de aceites y mantecas vegetales comestibles; 17% en la de leche rehidratada y pasteurizada, 39% en la de leches concentradas y 14% en la de derivados lácteos.

Además, la CONASUPO tiene un programa denominado ALIANZA por el cual ha convenido con empresas privadas y estatales la fabricación de una serie de productos alimenticios elaborados y otros de uso doméstico, a menor costo, que bajo la denominación ALIANZA se venden a los sectores de ingreso más bajo a través de la red comercial del Estado.

b) Impulsora del Pequeño Comercio, S. A. (IMPECSA)

Organismo creado en 1977 para facilitar la distribución de productos básicos de consumo generalizado a través del pequeño comercio. Es decir, es un instrumento de distribución mayorista y medio mayorista, destinado a atender necesidades de los comerciantes pequeños, para que puedan competir de mejor manera con las cadenas de autoservicios y, al mismo tiempo, mantener los niveles de precio oficiales en la venta al menudeo. Inicialmente fue una dependencia directa de la Secretaría de Comercio, pero ahora es una filial del sistema CONASUPO, con poderes amplios para importar y exportar productos, establecer filiales en el país o en el extranjero, fomentar la producción, etc.

IMPECSA tiene 190 sucursales en todo el país y 35 más en construcción. Cada sucursal tiene sus propias bodegas y equipo de reparto, aunque también alquila transporte; tiene vendedores para rutas específicas, los cuales visitan el comercio de su sector una vez por semana para recabar los pedidos de mercancías. En un comienzo la labor de IMPECSA se limitaba a la distribución de abarrotes y granos básicos como arroz, frijol y lenteja, pero posteriormente se han ido agregando muchos otros, como carnes, artículos para el hogar, etc.

El pequeño comerciante puede comprar en IMPECSA a un precio que en promedio es un 10% inferior al de mayoristas privados. Además, hay una economía en los fletes, ya que las mercancías se entregan a domicilio.

IMPECSA trabaja con dos tipos de programas, el principal corresponde al Programa Nacional de Afiliados, que consta de alrededor de 10 000 miembros, los cuales tienen un abasto preferente, asesoría técnica y apoyo para la obtención de crédito, tanto refaccionario como para aumentar el capital de trabajo. Se pretende que estas tiendas puedan transformarse en pequeños autoservicios. El comerciante, al firmar su contrato de adhesión con IMPECSA se obliga a respetar los precios y reglamentos oficiales. 38/

Anteriormente, IMPECSA otorgaba crédito a sus clientes, trasladando el que recibía de los proveedores. Esta función financiera se ha transferido desde febrero de 1982 al Fondo para el Desarrollo Comercial (FIDEC) que es un Fideicomiso del Banco de México, y que facilita créditos también para la ampliación y modernización de las instalaciones de los pequeños comerciantes.

IMPECSA opera de manera altamente descentralizada. Tiene 20 gerencias regionales, cada una de las cuales controla alrededor de diez sucursales. Cada gerencia regional tiene su presupuesto y dotación de fondos, pero las adquisiciones se realizan de manera centralizada, por medio de licitaciones públicas. En tales licitaciones se fijan las condiciones de la compra pero no los volúmenes, que quedan abiertos. Una vez firmado el pedido abierto con los proveedores (sujeto a revisiones de precios), las gerencias regionales comienzan a efectuar sus pedidos con base en las informaciones de sus sucursales. A fin de atender situaciones especiales, o eliminar desbalances, se contempla la transferencia de productos entre sucursales.

/c) Procuraduría

c) Procuraduría Federal de Protección al Consumidor

Como consecuencia de una iniciativa del sector obrero mexicano, a comienzos de 1976 nació la Ley Federal de Protección al Consumidor y el Instituto Nacional del Consumidor. La Procuraduría tiene por objeto promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora. El decreto que la estableció le otorga facultades para representar, individual y colectivamente, a los consumidores del país; asesorarlos gratuitamente; estudiar y proponer toda clase de medidas encaminadas a su protección; denunciar ante las autoridades competentes todos los actos o hechos que afecten su patrimonio y dignidad y conciliar las diferencias entre proveedores y consumidores, actuando como amable componedor o como árbitro. Constituye una moderna e importante forma de administrar justicia al ciudadano mexicano (o extranjero) en su calidad de consumidor.

Las prácticas comerciales dañinas para el consumidor en que a esta Procuraduría le toca intervenir con mayor frecuencia son: i) violación a los precios autorizados para productos y servicios de interés general; ii) ocultamiento, acaparamiento, condicionamiento y especulación con artículos de consumo esencial; iii) irresponsabilidad de los fabricantes que no cumplen con las normas de calidad autorizadas; iv) incumplimiento de las garantías ofrecidas a los productos, o falta de dichas garantías, y v) lucros indebidos de comerciantes proveedores de bienes y servicios que modifican en su beneficio cláusulas de los contratos de compraventa.

Hasta comienzos de 1982 esta institución había atendido más de tres millones de casos, correspondientes a reclamos de consumidores de todas las clases socioeconómicas; se advierte, sin embargo, un incremento en el número de reclamantes de bajos ingresos y especialmente en el interior del país, gracias al esfuerzo de difusión que sobre su labor realiza la Procuraduría.

La acción de este organismo es muy efectiva y bastante rápida, ya que por lo general el proceso de conciliación se desarrolla en un lapso de cuatro a seis semanas, con resultados siempre positivos para los consumidores cuando los reclamos son fundados. 39/ En caso de no comparencia de los "proveedores" a los comparendos de conciliación a que se les cite, son objeto de fuertes multas a beneficio fiscal, las que se van incrementando en caso de reincidencia. Ello sólo constituye un poderoso acicate para que se dé satisfacción a los reclamos de los consumidores.

d) Instituto Nacional del Consumidor

Tiene como misión fundamental la de informar, capacitar, orientar y proteger al consumidor. Con estos fines el INCO realiza diversas actividades. Entre ellas cabe mencionar las siguientes: propagación de nuevos y más sanos hábitos de compra, tratando de evitar que la población sea fácil presa de la publicidad comercial, a menudo engañosa; realización de investigaciones y estudios económicos, bioquímicos y de otros

tipos, destinados a conocer la real calidad de los productos, la eficiencia con que prestan sus servicios al consumidor de los mismos, los modos en que pueden ser mejorados y también las características de su comercialización, y así poder detectar las posibles anomalías que puedan perjudicar a los consumidores; orientación de los consumidores mediante la difusión de una amplia gama de mensajes e informaciones, con las conclusiones y recomendaciones emanadas de los estudios técnicos. En este último campo destacan: la información diaria que, por medio de la radio y la televisión principalmente, se da sobre los precios de distintos productos en establecimientos comerciales diferentes, lo que permite al consumidor orientarse acerca de los sitios de venta más baratos; programas sobre cuidado del gasto familiar y un mejor aprovechamiento y distribución del salario; concientización del consumidor sobre su posible rol contralor en la sociedad.

Además, el INCO funciona como un verdadero foro de los consumidores, donde se reciben las inquietudes y sugerencias de éstos y que permiten influir sobre la producción de bienes socialmente deseables.

Además de sus mensajes por radio y televisión, el INCO tiene varias publicaciones, consistentes en libros educativos, una revista mensual, periódico semanal, periódicos murales mensuales, y una revista de caricaturas y un bimensual. Adicionalmente, el INCO atiende consultas por teléfono, durante diez horas al día, sobre precios de 40 artículos básicos.

El impacto de esta institución ha sido notable, ya que una proporción importante de la población, especialmente la urbana, sigue atentamente sus programas y conoce por lo tanto sus mensajes. Sin embargo, es difícil evaluar, al cabo de sólo seis años de labor, en qué medida el INCO haya podido contribuir a defender de manera significativa al consumidor mexicano de la penetración cultural y mercantil del extranjero; su acción puede parangonarse a la de un David frente a Goliat, dados los enormes recursos que invierten en publicidad las empresas transnacionales y muchas mexicanas, como se examina en el capítulo III. Es de esperarse que pueda continuar y ampliar sus actividades en los años venideros.

### III. ALIMENTACION Y NUTRICION EN LA CIUDAD DE MEXICO

#### 1. Factores determinantes en el estado nutricional de las personas

Antes de entrar al examen detallado de los elementos que de manera principal configuran los patrones de consumo alimentario y niveles nutricionales en distintos grupos sociales de la ciudad de México, es conveniente recapitular brevemente cuáles son los factores más importantes que influyen sobre el estado nutricional de las personas.

Como es sabido, el estado nutricional de un individuo depende no solamente de la cantidad y calidad de los alimentos que ingiere sino también de su estado general de salud. Ambos condicionantes están influenciados o determinados principalmente por los siguientes factores: i) cantidad, calidad y variedad de los alimentos disponibles; ii) capacidad de acceso del grupo familiar (al cual pertenece el individuo) al alimento disponible y traducción de esa capacidad en consumo efectivo; iii) forma en que los alimentos se cocinan y preparan para su ingestión; iv) forma en que los alimentos se distribuyen entre los diversos miembros del grupo familiar; v) desperdicio de alimentos no consumidos, y vi) utilización de los nutrientes por el organismo humano; estado de salud del individuo.

En el caso de las familias urbanas, la capacidad de acceso está determinada principalmente por el ingreso percibido (monetario y en especies) y por los precios de los alimentos comprados. La transformación de esa capacidad de acceso en consumo efectivo se ve influenciada por los hábitos de consumo, la percepción de quien decide o compra los alimentos acerca de las necesidades de la familia y la acción de factores externos sobre tales hábitos y percepciones (por ejemplo, la publicidad, el consumo de vecinos y familiares, etc.). Todo ello, junto con la frecuencia de las comidas en el curso del día, las restricciones de tiempo para la preparación de las comidas en el hogar, así como para el desplazamiento de las personas entre el sitio del trabajo y el hogar, los patrones culturales vigentes y/o los factores económicos que regulan la distribución intrafamiliar de los alimentos, determina la cantidad y calidad de los alimentos que consume cada individuo. En la preparación en el hogar y formas de cocción de los mismos influyen también tradiciones culturales, así como la disponibilidad de agua, combustibles y utensilios apropiados, y las condiciones higiénicas imperantes. En cuanto a la utilización del alimento por el organismo humano influyen, entre otros, el estado nutricional anterior, el estado de salud (sobre todo si hay o no presencia de enfermedades infecciosas y parasitarias), la disponibilidad de agua potable y las condiciones higiénicas generales que influyen sobre la salud, el período de lactancia y estado nutricional de la madre y, por último, la actividad física del individuo. En materia de desperdicio de alimentos cuentan tres formas principales: una, consistente en la adquisición de sustitutos más caros y de valor nutritivo

/inferior

inferior; la segunda, en la ingestión de alimentos por encima de los requerimientos nutricionales, y la tercera, representada por el desecho físico de aquellos alimentos que quedan en el plato, o que se descomponen antes de ser consumidos (nótese que todas estas son formas de desperdicio al nivel del individuo o de la familia; no se consideran, por lo tanto, todas las mermas o pérdidas que se producen durante las fases de producción, transformación y distribución de los alimentos).

En las páginas que siguen se intenta una elaboración rudimentaria de los perfiles alimentarios que prevalecen en el país y en la ciudad de México en particular, con base en antecedentes disponibles en el Instituto Nacional de Nutrición y otras instituciones mexicanas. Debe señalarse que no ha sido fácil identificar tales perfiles, no tanto por la carencia de datos a nivel nacional (aunque sí la hay para las áreas urbanas) como por la falta de coherencia entre los mismos. El problema principal se presenta al tratar de establecer los cambios que se han producido a lo largo del tiempo, ya que las diversas encuestas realizadas en los últimos 20 años en materia de nutrición y gasto en alimentación no son estrictamente comparables. Varios de los antecedentes que aquí se exponen permiten, sin embargo, visualizar algunos de los cambios más importantes.

## 2. Consumo de alimentos por estratos de ingreso; nivel nacional

Las diversas encuestas realizadas en México comprueban que el gasto en alimentación disminuye relativamente al gasto total en consumo a medida que aumenta el ingreso familiar o individual. En 1977, mientras en los tres deciles de ingreso más bajo se destinaba a alimentos y bebidas una proporción enorme del gasto monetario total, 40% en el veintil superior esa proporción se situaba en torno a la cuarta parte. Por supuesto, las diferencias del gasto alimentario entre estratos, en términos absolutos, son notables. En 1977, mientras el 10% más pobre de la población gastaba en alimentos y bebidas una suma de aproximadamente 3 315 pesos semestrales por familia, el 5% más rico gastaba unas 10 veces más, alrededor de 32 370 pesos, según puede apreciarse en el cuadro 25. Se advierten allí también las enormes diferencias en el gasto total, que reflejan las diferencias de ingreso, entre los diversos grupos, especialmente los extremos, y que, al parecer, se han ido agravando con el tiempo. Así, mientras en 1963 el decil más pobre recibía el 1.7% del ingreso total, quince años más tarde esa proporción había bajado a alrededor del 1%.

Los productos que componen la dieta varían mucho de un estrato de ingreso a otro. En el cuadro 26 puede apreciarse cómo, a medida que se va elevando el ingreso, se pasa de una dieta basada primordialmente en el maíz y el frijol a otra en que los productos de origen animal, así como los alimentos industrializados cobran una importancia preponderante. Aún dentro de los cereales se producen cambios importantes: el maíz cede su lugar prominente a los derivados del trigo. Mientras el consumo de maíz en grano y tortilla de maíz en el decil de ingresos más bajos es de

Cuadro 25

GASTO SEMESTRAL DE LOS HOGARES POR ESTRATOS DE INGRESO, 1977  
(Pesos)

Deciles de ingreso	Gasto corriente monetario semestral (por hogar)		B/A (%)
	Total (A)	Alimentos y bebidas (B)	
I	3 401	3 315	97.5
II	6 749	5 297	78.5
III	9 592	7 277	75.9
IV	12 767	8 713	68.2
V	16 774	10 530	62.8
VI	21 160	12 076	57.1
VII	27 326	14 754	54.0
VIII	34 761	17 593	50.6
IX	47 965	20 330	43.4
X a	60 984	25 137	36.5
X b	119 872	32 370	27.0
Promedio nacional	27 492	12 917	46.2

Fuente: Secretaría de Programación y Presupuesto, Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto (ENIG), 1977.

Cuadro 26

## CONSUMO DE DIVERSOS ALIMENTOS POR ESTRATOS DE INGRESO, 1977

(Por persona, por día)

Productos	Decil I			Decil VIII			Decil X		
	Alimentos (g)	Calorías	Proteínas (g)	Alimentos (g)	Calorías	Proteínas (g)	Alimentos (g)	Calorías	Proteínas (g)
<b>Total</b>		<b>1 919</b>	<b>42.9</b>		<b>2 242</b>	<b>63.1</b>		<b>2 396</b>	<b>75.3</b>
Maíz en grano	379.1	1 241	27.7	56.1	200	4.4	13.0	43	1.0
Tortilla de maíz	23.0	52	1.4	226.9	508	13.4	192.5	431	11.3
Harina de trigo	7.0	27	0.7	32.1	121	3.3	37.1	140	3.8
Pan blanco	8.7	25	0.7	50.0	146	4.2	49.5	145	4.2
Pastas para sopa	5.0	17	0.5	19.0	64	1.8	18.0	61	1.7
Otros panes y galletas	7.7	30	0.7	46.4	170	4.2	83.8	298	7.6
Arroz	7.3	20	0.5	18.5	67	1.4	19.6	71	1.4
Frijol	41.9	139	3.0	46.5	154	3.9	39.0	132	7.3
Azúcares	46.8	170	0.1	45.5	163	0.1	44.2	163	-
Frutas a/	8.7	5	-	60.5	30	0.3	100.9	45	0.6
Verduras b/	35.6	11	0.1	95.3	28	0.8	113.0	32	0.9
Aceite vegetal	7.1	63	-	20.6	103	-	24.4	217	-
Carne de res	2.0	4	0.3	18.8	35	2.6	24.6	45	3.4
Carne de cerdo	3.0	5	0.4	11.0	18	1.3	17.8	30	2.2
Carne de aves	2.1	2	0.2	17.0	20	1.8	28.8	34	3.0
Otras carnes	1.8	3	0.3	12.6	20	1.8	22.4	36	3.1
Pescado y mariscos	0.6	1	0.1	3.3	3	0.7	9.0	8	0.8
Leche líquida	25.4	15	0.9	257.3	149	9.0	427.3	248	15.0
Otras leches	1.1	3	0.2	9.4	30	1.8	14.5	47	2.8
Mantequilla	0.1	4	-	1.5	11	-	3.9	29	-
Manteca de puerco	7.7	69	-	7.5	67	-	4.8	43	-
Quesos	0.8	7	0.1	5.7	50	1.3	14.9	98	3.7

Fuente: Sistema Alimentario Mexicano.

Nota: Se ha excluido el consumo de huevo debido a que los cálculos originales contenían un error que lo sobrestimaban considerablemente, según aclaración que figura en los documentos del SAM de donde se tomaron los datos para este cuadro.

a/ Manzanas, naranjas, plátanos.

b/ Papa, tomate rojo, cebolla.



alrededor de 400 gramos por persona al día, en el decil más alto llega a aproximadamente la mitad, pero invirtiéndose las proporciones entre maíz en grano y tortilla (el primero corresponde más bien al consumo en áreas rurales mientras que en las zonas urbanas el consumo directo del grano se hace muy pequeño a partir del séptimo u octavo decil). El contraste que antes se vio en materia de gasto se ratifica al considerarse las cantidades ingeridas de los diferentes alimentos. Así, con excepción del maíz, el frijol, el azúcar, la manteca de puerco (esta última sustituida por otras materias grasas), el estrato de ingreso superior consume ocho veces más productos de trigo que el decil más pobre, 11 veces más carnes y pescados, 17 veces más productos lácteos y unas cinco veces más frutas y verduras. Si se considera el aporte de los distintos alimentos desde el punto de vista calórico-proteico, puede verse también la transformación que tiene lugar en la dieta. 41/ Para el decil más bajo, los cereales, particularmente el maíz, aportan casi el 75% de las calorías y proteínas proporcionadas por los alimentos que figuran en el cuadro 26; los productos de origen animal sólo contribuyen en poco más del 5% de las calorías y las proteínas. Para el decil más rico, en cambio, el aporte de los cereales es considerablemente menor, un poco por debajo del 50% en calorías y del 40% en proteínas, mientras que los productos de origen animal pasan a contribuir con 27% de las calorías y casi 50% de las proteínas.

### 3. Consumo en el área metropolitana

No se dispone de estudios comprensivos sobre consumo de alimentos y situación nutricional en el área metropolitana de la ciudad de México. Sólo se tienen, por una parte, las encuestas sobre estructura del gasto en alimentos para esta ciudad (ENIG 77) y, por la otra, datos sobre consumo alimentario de encuestas parciales realizadas por el Instituto Nacional de Nutrición y otras entidades. Combinando de alguna manera ambas series de datos se ha intentado definir de manera aproximada el perfil del consumo alimentario y la situación nutricional en la metrópoli mexicana.

Según los datos de la ENIG 1977, el gasto alimentario total por hogar en la ciudad de México era casi idéntico al del promedio del decil 30 del conjunto del país. Ello no es de extrañar si se considera que el 70% de los hogares del área metropolitana se encuentra ubicado entre los deciles 70 y 100 del conjunto nacional. Sin embargo, la estructura del gasto en la ciudad de México se parece más a la que rige en los deciles 90 y 100; así, por ejemplo, el gasto en cereales y sus derivados es más bajo en el área metropolitana que en el decil 30, mientras que es más elevado el de carnes, pescado y frutas. A medida que aumentan los ingresos y el componente urbano de cada decil, la estructura del gasto tiende a inclinarse en mayor proporción a los productos de origen animal. En el décimo decil nacional esa proporción supera el 50% y en la ciudad de México alcanza el 40%, mientras que en el primer decil nacional se gasta menos de 16% en alimentos de origen animal (sin incluir en ambos casos algunas grasas y otros productos). /No se conoce

No se conoce con precisión cuál es la distribución del ingreso en el área metropolitana ni, como se señaló la del consumo alimentario por estratos socioeconómicos. Sin embargo, dadas las proporciones de hogares metropolitanos que hay en cada decil nacional de ingresos, puede deducirse que son relativamente pocos los hogares metropolitanos que registran un nivel de pobreza y de subconsumo alimentario como el que se observa en numerosas áreas rurales, cuya población constituye la mayor parte de los primeros cuatro deciles nacionales. 42/ No es posible determinar, por otra parte, en qué medida la ENIG 77 pudo haber sobrestimado los consumos de los hogares ubicados en las zonas marginales de la ciudad de México, donde viven varios millones de personas. Mas, si uno se atiene a las cifras de dicha encuesta, no habría en el área metropolitana más de 230 000 hogares pertenecientes a los primeros cuatro deciles nacionales, o sea alrededor de 1.2 millones de personas.

Por otra parte, las encuestas directas realizadas por el INN en zonas populares de la ciudad de México en 1979, entre segmentos de ingreso medio-bajo (en torno a un salario mínimo legal) confirman lo señalado anteriormente en cuanto a que el consumo alimentario de tales estratos urbanos es mucho más elevado que el que se registra en la mayoría de las áreas rurales. Los datos que se examinan en los párrafos que siguen corresponden a la encuesta mencionada del INN, realizada en 1979 en la ciudad de México, que incluyó en la muestra solamente barrios denominados "populares", 43/ excluyéndose las áreas marginales de extrema miseria (que se encuentran, por lo demás, en una situación transicional, entre lo rural y lo urbano) y aquellas habitadas por la clase media acomodada. La muestra de 400 familias en ocho barrios populares (seleccionados al azar) se dividió en tres estratos de ingresos: el medio, con un ingreso promedio familiar cercano al salario mínimo; uno alto con ingresos superiores al anterior y otro bajo con ingresos inferiores. Las diferencias en términos de ingreso familiar no fueron muy significativas, pero, debido al muy dispar tamaño de las familias, el ingreso por habitante resulta mucho más diferenciado, lo cual se traduce en patrones de consumo alimentario también bastante diferenciados. 44/

En el curso del análisis se examinan también resultados preliminares de encuestas realizadas recientemente en dos zonas muy diferentes de la ciudad de México: Azcapotzalco -- eminentemente obrera -- y Coyoacan, donde se estudian tres estratos de población, con ingresos y actividades muy diversos. También se analiza en este apartado algunos datos sobre patrones de consumo en áreas urbanas provenientes de estudios realizados por el Instituto Nacional del Consumidor (INCO), particularmente en relación con productos industrializados, y con los efectos de la publicidad sobre el consumo de alimentos.

1) Relación entre ingreso y gasto en alimentación. El estudio del INN comprueba, para el área metropolitana la relación inversa que existe entre nivel de ingreso y proporción del gasto total destinado a la alimentación. La relación correspondiente a los tres estratos fue de 63% para el bajo, 54% para el grupo medio y 40% para el alto. En montos absolutos, cada familia del grupo bajo gastaba en alimentación casi lo mismo que la familia del grupo alto, pero la diferencia en el tamaño familiar hizo que a nivel individual hubiera una diferencia en el gasto de alrededor de 50%.

/En el estudio

En el estudio realizado en la Delegación de Coyoacan se encontró que el estrato de menores ingresos destinaba algo más de la mitad de su ingreso familiar al consumo de alimentos. Para los estratos medio y alto los porcentajes resultaron menores, aun cuando en el caso del grupo más acomodado el gasto en comidas fuera del hogar era muy elevado, casi tan grande como el realizado para las comidas dentro del hogar. En la zona de Azcapotzalco se encontró algo similar: en uno de los barrios con ingresos relativamente altos se destinaba el 33% para alimentación en el hogar y un 12.5% para las comidas fuera de la casa; en otros barrios de esta Delegación, con ingresos de aproximadamente la mitad de los del barrio anterior, el porcentaje destinado a alimentación en el hogar subía a 42%-43% mientras que aquel destinado a las comidas fuera de casa disminuía a más o menos 8%.

ii) Consumo dentro y fuera del hogar. Esta característica de que a mayores niveles de ingreso y mayor grado de urbanización el porcentaje del gasto alimentario realizado fuera del hogar sea más alto se comprueba con los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENIG) de 1977. Según puede verse en el cuadro 27, a medida que se va subiendo en la escala de ingresos el monto gastado en alimentos y bebidas fuera del hogar aumenta considerablemente, al igual que el porcentaje de familias que reportaron haber gastado en ese tipo de alimentación. Así, mientras en el primer decil un 9% de las familias declaraba haber gastado como término medio 374 pesos semestrales en comidas y bebidas fuera de la casa, o sea con un promedio ponderado de apenas 34 pesos para todo el decil, en el 5% de ingresos más elevados el 80% de las familias gastaba en promedio más de 7 000 pesos semestrales, equivalentes a 5 647 pesos como media para el conjunto del veintil, es decir 166 veces más que el decil inferior. La última columna del cuadro muestra que la proporción entre comidas fuera y dentro del hogar (medida con base en las cifras ponderadas promedio), en términos de gasto semestral, pasaba del 1.7% al 20.2% entre el primer decil y el último veintil.

En la parte inferior del mismo cuadro 27 se presentan los datos según tamaño de municipio y para tres áreas metropolitanas importantes. Es clara la diferencia entre estas últimas y los municipios más pequeños, en los cuales seguramente predomina la población rural. En los municipios de hasta 100 000 habitantes reportaron gastos en alimentos y bebidas fuera del hogar entre 13% y 25% de las familias, y las proporciones con respecto al gasto efectuado dentro del hogar varió entre 4% y 7% aproximadamente; en las áreas metropolitanas, en cambio, más del 50% de las familias reportó gastos de este tipo fuera del hogar, a la vez que la proporción del gasto fuera con respecto al realizado dentro del hogar era bastante más elevada, fluctuando entre 11% y 14%, aproximadamente.

iii) Composición del consumo por estratos de ingreso. El estudio del INI entrega antecedentes bastante completos sobre la composición y características del consumo alimentario de los estratos urbanos encuestados. Como se dijo, el dispar ingreso por habitante entre los estratos extremos explica las grandes diferencias que se registran en el consumo por persona de ciertos alimentos, según puede apreciarse en el cuadro 28, que ofrece los datos para los estratos popular alto y popular bajo.

Cuadro 27

## GASTO ALIMENTARIO DENTRO Y FUERA DEL HOGAR, 1977

(Pesos semestrales por habitante)

	Alimentos casa (A)			Bebidas casa (B)			Total	Alimentos y bebidas fuera de casa			D/C (%)
	Pesos	Porcen- taje repor- tado	Valor ponde- rado (pesos)	Pesos	Porcen- taje repor- tado	Valor ponde- rado (pesos)	Valor A + B ponde- rado (pesos) (C)	Pesos	Porcen- taje repor- tado	Valor ponde- rado (pesos) (D)	
I	2 032	97 664	1 984	236	16 427	47	2 031	374	9 093	34	1.7
II	3 775	93 832	3 731	450	20 045	90	3 321	1 070	15 191	162	4.2
III	5 505	99 485	5 477	619	19 203	119	5 596	946	15 643	148	2.6
IV	7 182	99 517	7 147	724	17 531	127	7 274	1 325	20 567	272	3.7
V	9 137	99 519	9 093	909	16 610	151	9 244	1 431	22 066	316	3.4
VI	10 801	98 712	10 662	736	21 770	171	10 833	1 910	31 623	604	5.6
VII	12 696	98 509	12 507	1 414	23 353	330	12 837	2 352	41 176	968	7.5
VIII	15 037	99 435	14 952	1 179	27 219	321	15 273	2 608	49 220	1 284	3.4
IX	17 742	99 146	17 590	1 347	29 063	391	17 981	3 942	56 863	2 242	12.5
X	24 117	99 492	23 995	1 605	44 418	713	24 708	6 113	73 200	4 475	18.1
Xb	27 272	99 072	27 019	1 735	51 533	894	27 913	7 065	79 934	5 647	20.2
<u>Tamaño de municipio</u> (habitantes)											
Hasta 2 500	4 319	99 155	4 283	403	28 574	115	4 398	1 333	12 967	173	3.9
2 501-10 000	5 903	99 218	5 856	666	28 686	191	6 047	1 697	25 439	432	7.1
10 001-100 000	7 548	99 141	7 483	997	17 683	176	7 659	1 907	20 894	398	5.2
100 001-250 000	12 491	97 841	12 221	1 259	24 611	310	12 531	3 460	33 489	1 159	9.2
250 001-500 000	15 103	99 052	14 960	1 231	23 815	293	15 253	3 151	40 334	1 271	8.3
Más de 500 000	14 557	99 051	14 419	1 365	20 228	276	14 695	3 832	29 222	1 120	7.6
Ciudad de México	15 557	99 249	15 440	1 027	29 304	301	15 741	4 116	54 691	2 251	14.3
Guadalajara	13 874	98 978	13 732	953	27 445	262	13 994	3 104	50 652	1 572	11.2
Monterrey	14 354	99 425	14 280	1 800	33 904	610	14 890	3 742	55 357	2 071	13.9

Cuadro 28

CONSUMO DIARIO PROMEDIO DE ALIMENTOS POR HABITANTE

(Gramos)

Productos seleccionados	Popular alto	Popular bajo
Tortillas	198	243
Pan, galletas, pasta	94	115
Arroz	36	46
Harinas	15	14
Frijol	39	48
Leche y queso	356	225
Carnes	80	60
Huevo	57	50
Verduras y frutas	98	57
Grasas	38	23
Azúcares	40	35
Refrescos	235	220
Alimentos industrializados	25	25

Fuente: Instituto Nacional de Nutrición y Sistema Alimentario Mexicano.

Varias cosas llaman la atención en este cuadro: el grupo de bajos ingresos consume un 25% más de cereales y leguminosas que el grupo alto, pero ello se encuentra compensado por un consumo mucho menor de productos de origen animal (un tercio menos de lácteos y un cuarto menos de carnes), así como de grasas (de todo origen) y de frutas y verduras; de otro lado, resalta la relativa constancia en el consumo de azúcares, refrescos y alimentos industrializados (productos enlatados, chocolate, condimentos, pastelillos y confites, etc.).

La estructura de la dieta urbana "popular" es de tipo "americano", con un elevado consumo de huevo y leche en el desayuno, de carne en la comida y nuevamente de leche y algo de carne en la cena, pero con un escaso consumo de frutas. Así, la encuesta del INN encontró que el 79% de las familias del estrato popular bajo consumía leche al desayuno y 53% consumía huevo en tal refrigerio; estos porcentajes subían a 90% y 70%, respectivamente, en el grupo popular alto. En la comida, 84% de las familias del grupo bajo y 93% de las del grupo popular alto consumía carne, mientras que sólo 55% en ambos estratos consumían frijoles

/(importante

(importante fuente de proteínas vegetales). En la cena, 64% de las familias del grupo bajo y 32% de las del grupo alto consumen leche con pan, y alrededor de un tercio de las familias come lo que quedó sin consumir al mediodía. Contrasta con lo anterior el escaso consumo de frutas: entre 16% y 34% de las familias las ingieren al desayuno; de 16% a 24% en la comida, y sólo de 1% a 6% durante la cena. De otro lado, el consumo de pan y tortillas se encuentra concentrado en el desayuno, con una participación de la totalidad de las familias en los tres estratos, constituyendo, pues, los alimentos universales. Aparte de la carne y los frijoles, tienen un peso importante en la comida el arroz y las verduras, así como los refrescos (más de la cuarta parte de las familias encuestadas reportó haber consumido refrescos en dicha ocasión).

En el estudio realizado en la Delegación de Coyoacán se encontró que el consumo giraba en torno a dos grupos de productos, uno estable y otro compuesto por productos en constante rotación o sustitución, según fuere la variación en los precios de tales productos o su disponibilidad en el mercado. Entre los primeros figuran las tortillas, pastas, azúcar, aceite, chile, cebolla, ajo, papa, calabaza, plátano, refrescos y café. Los principales productos de rotación o sustitución constante son: carne y similares, leche, pan, otras verduras y frutas (según la estación), frijol, huevo, jitomate. Debe anotarse que estos productos no desaparecen totalmente de la dieta (excepto cuando escasean o no existen en el mercado) sino que baja el monto consumido y su frecuencia, y se les reemplaza por otros productos más baratos o accesibles. En muchas de las familias hay un cierto principio de reparto de alimentos entre sus miembros. Así, la leche suele ir a los niños, la carne va fundamentalmente a los adultos y el huevo se consume por unos y otros. Esta jerarquización pone de manifiesto el hecho de que ante la imposibilidad de conseguir alimentos suficientes y a precios compatibles con el ingreso se tiene que racionalizar el consumo. Sobre el tema de la distribución intra-familiar de alimentos se vuelve más adelante.

#### 4. Consecuencias nutricionales de los diversos niveles de consumo alimentario

Las repercusiones nutricionales de la dieta que se encontró para los tres grupos populares encuestados por el INN en 1979 fueron las siguientes: i) déficit calórico para el estrato bajo de un 22%; y ii) carencia de niacina y retinol en los tres grupos, déficit que llegaba a 54% en el grupo bajo, el cual acusó carencias bastante pronunciadas también en riboflavina y ácido ascórbico. Todo ello conforma, para el INN, un cuadro bastante claro en materia de deficiencias nutricionales, al indicar donde se encuentra la línea divisoria entre los que estarían "adecuadamente" alimentados (se descartan por ahora los problemas derivados de la sobre-alimentación) y los que sufren de carencias nutricionales de variable importancia y naturaleza. Esa línea, a juzgar por el estudio señalado, estaría dada por un ingreso equivalente al salario mínimo legal o cercano a él. Dicha presunción se confirma por otro estudio, basado en la

/encuesta

encuesta de 1977 sobre ingresos y gastos de los hogares (ENIG; 1977) según el cual los hogares comprendidos entre el primero y el quinto decil, o sea los que habían recibido un ingreso igual o inferior al salario mínimo promedio vigente en 1977, 45/ consumían una cantidad de calorías y proteínas inferior a las recomendadas por el INN y por organismos internacionales.

La encuesta del INN encontró que el porcentaje de proteínas de origen animal era demasiado elevado, sobre todo en los dos estratos de mayores ingresos, que registraron coeficientes de 56% y 52%, en circunstancias que una proporción razonable no debería sobrepasar el 35%. Ello revela la tendencia de la población mexicana a incrementar desproporcionadamente su consumo de alimentos de origen animal en relación con el incremento de sus ingresos, según se vio en la sección anterior.

Ello queda demostrado también por el hecho de que mientras los tres grupos sobrepasaban en mayor o menor grado los niveles de requerimiento proteico, el grupo bajo registraba un déficit de 12% en calorías y el grupo alto estaba a la par. Como se aprecia en el cuadro 29 las dietas típicas en los diversos estratos dan origen a deficiencias significativas en varios nutrientes importantes. Como se ha señalado en repetidas ocasiones, estas deficiencias están ligadas en buena medida con el consumo de productos industrializados caros y de escaso valor nutritivo. Como se verá en una sección posterior, la población mexicana de bajos ingresos destina una proporción excesiva del gasto total en alimentación a esos productos suntuarios, que poco agregan a la ingestión de nutrientes pero quitan mucho del ingreso disponible. Para la población de ingresos más elevados el monto absoluto gastado en este tipo de "alimentos", así como en las comidas realizadas fuera de casa, es mucho mayor, pero en términos relativos pesa mucho menos sobre sus presupuestos totales. Lo grave en esto no es sólo el efecto pernicioso sobre la salud que tiene el sobreconsumo de los estratos más pudientes de azúcares, grasas, alcohol, etc. sino el efecto de demostración sobre los estratos que siguen en la escala socioeconómica y que, azuzados por una publicidad implacable, tienden a imitar los modos de consumo de aquellos grupos que están en la cúpula.

##### 5. Distribución intra-familiar de los alimentos y alimentación infantil

No se dispone de informaciones precisas sobre la manera en que se distribuyen los alimentos disponibles entre los diferentes miembros del grupo familiar, por estratos socioeconómicos y por regiones geográficas. Sin embargo, existen antecedentes bastante completos sobre alimentación de niños pre-escolares (2 a 5 años de edad), provenientes de las mismas encuestas del INN que se han venido examinando hasta ahora. Además de permitir el análisis de la situación alimentaria y nutricional efectiva de esos niños, tales datos nos permiten también determinar, de manera indirecta --mediante una comparación de relaciones--, la forma en que se distribuyen los alimentos en el hogar entre adultos y pre-escolares.

Cuadro 29

AREAS URBANAS: PORCENTAJE DE ADECUACION DE LA DIETA EN COMPARACION  
CON RECOMENDACIONES NUTRICIONALES

Alimentos nutrientes	Estrato popular		
	Alto	Medio	Bajo
Calorias	102	99	88
Proteinas	125	123	101
Calcio	172	178	137
Hierro	144	142	123
Tiamina	149	152	124
Riboflavina	105	102	75
Niacina	64	61	46
Acido ascórbico	126	130	66
Retinol	68	69	46

Fuente: Instituto Nacional de Nutrición.



En los cuadros 30 a 34 se presentan datos sobre lo que consumen niños de esta edad en áreas urbanas y rurales, y las cifras sobre la situación nutricional resultante en cada uno de estos casos; luego se comparan los porcentajes de adecuación calórico-proteica de los pre-escolares con aquellos que se dieron anteriormente para el habitante promedio; lo mismo se hace con los respectivos consumos de los diferentes alimentos. Una relación pre-escolar-habitante promedio alta significa que la distribución intra-familiar es favorable a los niños; una relación baja, por el contrario, es indicio de una mala distribución. Esto aparece más claro en la comparación de coeficientes de adecuación nutricional que en la de consumo de productos, ya que en el primer caso existe una norma de referencia mientras que en el otro caso no (no se pueda saber qué cantidad del producto X, Y o Z debería comer un adulto o un niño, debido a la posibilidad de sustitución de unos productos por otros; en cambio, se sabe que un niño de esa edad debería ingerir, en promedio, 1 385 calorías por día y 36,2 gramos de proteínas, también por día, y que el habitante promedio debería consumir alrededor de 2 080 calorías y 62 gramos de proteínas por día, de acuerdo con las recomendaciones del IINI). Sin embargo, el acoplamiento de los dos juegos de comparaciones nos da una idea aproximada de las variaciones que existen en el grado de equidad relativa que presenta la distribución intra-familiar de los alimentos en zonas urbanas y rurales.

En el cuadro 30, referido al consumo de alimentos por pre-escolares en áreas urbanas, en los tres estratos de la encuesta, resalta el elevado consumo de refrescos y de alimentos industrializados, muchos de ellos de muy bajo nivel nutritivo y de alto costo. Esto es particularmente serio en los niños del estrato de menores ingresos, con un adverso efecto nutricional, como se puede apreciar en el cuadro 31 que muestra la ingesta diaria de calorías y proteínas, así como los porcentajes de adecuación de éstos y otros nutrientes fundamentales.

El elevado coeficiente de adecuación en proteínas es el resultado, primordialmente, del alto consumo de leche, que supera ampliamente el consumo promedio del grupo familiar. En cambio, se presentan carencias importantes en calorías y otros nutrientes, especialmente en el estrato bajo. El estado nutricional de los niños se ve seriamente afectado por los niveles de ingreso y los hábitos de consumo. En el cuadro 32 se presentan cifras que son muy ilustrativas al respecto y que corresponden a pre-escolares y a niños de cero a dos años de edad. El estado nutricional se midió relacionando el peso con la edad y comparando los resultados con normas científicas elaboradas para México. De acuerdo con esos datos, en el primer año de vida de los niños la situación aparece como relativamente satisfactoria en el estrato popular alto, con sólo 13% de desnutridos moderados; la situación se torna más severa en los otros dos estratos, y especialmente en el bajo, donde la desnutrición moderada abarca al 46% de los niños y la severa al 13%. En el segundo año de vida la situación empeora en los grupos alto y medio, al aumentar la desnutrición moderada y la severa. Al pasar a la edad pre-escolar la situación se pone peor aún: el grupo alto muestra un 7% de desnutrición severa de grado II, y

Cuadro 30

CONSUMO ALIMENTARIO DE NIÑOS PRE-ESCOLARES EN AREAS URBANAS, 1979

(Gramos por niño por día)

Productos	Estrato popular		
	Alto	Medio	Bajo
Cereales <sup>a/</sup> y frijol	222	233	259
Verduras <sup>b/</sup>	28	31	26
Frutas <sup>c/</sup>	86	86	61
Leche <sup>d/</sup>	410	412	361
Carnes <sup>e/</sup>	56	66	54
Huevo	53	48	57
Grasas	27	21	21
Azúcar	32	34	38
Refrescos	183	236	260
Alimentos industrializados	54	50	57

Fuente: Instituto Nacional de Nutrición, encuesta urbana citada.

a/ Tortillas, pan y galletas, pasta, arroz y harinas.

b/ Jitomate, cebolla, papa, zanahoria.

c/ Plátano, naranja, papaya, mango, limón.

d/ Leches líquidas, en polvo y evaporadas.

e/ Carnes de res, pollo, cerdo y pescado.

Cuadro 31

INGESTA DIARIA DE CALORIAS Y PROTEINAS POR PRE-ESCOLARES Y PORCENTAJE DE ADECUACION NUTRICIONAL; AREAS URBANAS, 1979

	Extrato popular		
	Alto	Medio	Bajo
Calorias (número)	1 221	1 305	1 159
Proteinas (g)	50	51	42
<u>Adecuación (%)</u>			
Calorias	88	94	84
Proteinas	138	141	116
Calcio	176	170	142
Hierro	82	88	79
Tiamina	130	132	114
Riboflavina	148	137	103
Niacina	48	52	36
Acido ascórbico	120	107	65
Retinol	125	149	89

Fuente: Instituto Nacional de Nutrición, encuesta urbana citada.

Cuadro 32

ESTADO NUTRICIONAL DE LOS NIÑOS DE CERO A CINCO AÑOS; AREAS URBANAS

(Porcentajes del total de niños de cada grupo)

Peso para la edad	Estrato popular								
	Alto			Medio			Bajo		
	0-11 meses	12-24 meses	2-5 años	0-11 meses	12-24 meses	2-5 años	0-11 meses	12-24 meses	2-5 años
Nutrición superior (+ 110%)	20	12	8	12	3	7	8	2	0
Normales (110%-90%)	67	52	62	50	47	39	28	34	34
Desnutridos I (90%-75%)	13	33	23	35	41	45	46	46	48
Desnutridos II (75%-60%)	0	3	7	3	4	9	18	18	18

Fuente: Instituto Nacional de Nutrición, encuesta urbana citada.

Cuadro 33

RELACIONES ENTRE COEFICIENTES DE ADECUACION NUTRICIONAL ENTRE  
HABITANTE PROMEDIO Y PRE-ESCOLAR EN AREAS URBANAS

(Porcentajes)

Nutrientes	Estrato popular	
	Alto	Bajo
Calorías	86	95
Proteínas	110	115
Calcio	102	103
Hierro	57	64
Tiamina	87	92
Riboflavina	141	137
Niacina	75	78
Acido ascórbico	97	98
Retinol	184	193

Fuente: Cuadros 29 y 31.

Nota: Las relaciones se han calculado como razón entre el porcentaje de adecuación de los niños (numerador) y el del habitante promedio (denominador).

Cuadro 34

RELACION ENTRE EL CONSUMO DE ALIMENTOS DE PRE-ESCOLARES  
Y EL DEL HABITANTE PROMEDIO EN AREAS URBANAS

(Porcentajes)

Productos	Estrato popular	
	Alto	Bajo
Cereales y frijol	53	56
Verduras	78	96
Frutas	139	179
Leche	127	130
Carnes	70	90
Huevo	93	114
Azúcar	80	109
Refrescos	78	113
Grasas	71	91

Fuente: Cuadros 29 y 30.

Nota: Estos coeficientes se han calculado como razón entre el consumo diario de pre-escolares (numerador) y el del habitante promedio (denominador).

23% moderada de grado I; por su parte, el grupo bajo mantiene para estas edades el mismo coeficiente elevado de desnutrición severa y uno muy alto para la desnutrición moderada. Mientras un 70% de pre-escolares del grupo alto tiene una situación normal o superior a la normal, ese porcentaje baja a 46% en el grupo medio y a 34% en el bajo (sin ningún niño con nutrición superior).

En un párrafo anterior se señalaba que en los estratos urbanos la línea divisoria entre nutrición deficiente y adecuada se situaba, en términos de ingreso y para el conjunto de la población, en torno al salario mínimo, equivalente al que percibía el estrato popular medio. Sin embargo, mirado el problema desde el ángulo de la desnutrición infantil, puede apreciarse que aquél comienza un peldaño más arriba, pues ya el estrato popular alto acusa coeficientes significativos de desnutrición infantil.

Como se explicó anteriormente, ante la falta de datos directos sobre distribución intra-familiar de alimentos, procederemos a comparar, de una parte, los coeficientes de adecuación calórico-proteica para los niños y para el promedio de la población (que llamaremos habitante promedio), y a las relaciones de consumo de los diferentes productos.

Veamos la situación en las áreas urbanas. En el cuadro 33 se presenta la relación entre los porcentajes de adecuación nutricional del habitante promedio (cuadro 29) y los del pre-escolar (cuadro 31), en los estratos popular alto y popular bajo.

Parecería que, dentro de su mayor carencia absoluta, la distribución intra-familiar fuese mejor en los grupos más pobres, ya que su coeficiente de relación es más alto en prácticamente todos los nutrientes. Ello se confirma al comparar los coeficientes de consumo de diversos alimentos, cuyos resultados se presentan en el cuadro 34. Puede apreciarse allí que, salvo la excepción del grupo cereales y frijol en el que los coeficientes son prácticamente iguales, para todos los productos se registra un coeficiente bastante más alto en el grupo popular bajo. En varios de ellos, como huevo, azúcar, y refrescos, se registra un coeficiente superior a 100. 46/

## 6. Los patrones del gasto en alimentación

Como se ha venido señalando, la dieta de los mexicanos tiende a incluir en medida creciente alimentos de origen animal y productos industrializados. Estos últimos pesan fuertemente en el presupuesto de los grupos más pobres. En efecto, según se aprecia en el cuadro 35, que proporciona datos sobre el porcentaje que cada alimento (de una lista de 50 productos) tiene dentro del gasto total en alimentación, el consumo de refrescos, pan dulce, galletas, dulces y postres, verduras procesadas, café soluble, chocolate, cacao y té, y alimentos preparados, absorben en conjunto más del 13% del gasto total; nótese que esa lista no contiene pastelillos,

Cuadro 35

PARTICIPACION DE LOS PRINCIPALES ALIMENTOS EN EL GASTO TOTAL, 1977

(Porcentajes)

	Promedio nacional	Primer decil	Segundo decil
<u>Total</u>	<u>100.00</u>	<u>100.00</u>	<u>100.00</u>
Maíz en grano y tortillas y otros productos de maíz	11.07	32.49	26.57
Frijol	3.18	7.62	6.71
Arroz	1.30	1.61	1.89
Verduras y raíces	5.84	7.48	7.55
Frutas	5.34	1.63	2.63
Pan blanco	2.06	1.27	1.91
Pastas para sopa	1.17	0.99	1.48
Pan dulce y galletas	3.68	2.60	3.74
Pan de caja y otros panes	0.81	0.09	0.15
Harina de trigo y otras	1.65	1.32	1.55
Carne de res	11.32	4.42	5.60
Carne de cerdo	3.05	2.88	2.75
Carne de aves	4.27	1.81	2.17
Otros tipos de carne	2.51	0.54	0.55
Pescados y mariscos	2.22	1.14	1.27
Leche (en todas sus formas)	10.15	3.52	5.92
Quesos y crema	2.66	1.00	1.67
Huevos	4.12	2.11	2.95
Aceites y grasas	4.46	7.50	7.07
Especias y aderezos	1.74	2.23	1.65
Café, té, cacao, chocolate	3.41	5.17	4.23
Azúcar	1.97	4.66	4.49
Otros productos procesados	3.57	0.70	1.13
Refrescos	3.54	2.00	2.87
Otros alimentos	4.91	3.22	2.60

Fuente: Sistema Alimentario Mexicano.

/confites,



confites, papas fritas y otras frituras empaquetadas, que registran un elevado consumo y que posiblemente representan no menos de 4% a 5% adicional. Es decir, alrededor de entre una quinta y una sexta parte de lo que dispone para gastar en alimentos una familia mexicana media, en la cual algunos de sus miembros pueden estar sufriendo algún grado de malnutrición, especialmente entre los niños, se destina a la adquisición de artículos cuyo valor nutritivo suele ser bastante bajo. Para los grupos más pobres los porcentajes son algo más bajos: en el caso del primer decil, el conjunto de "alimentos" mencionados representa el 6% del gasto total, al cual habría que agregar tal vez otro 4% por concepto de pastelillos, confites, etc. Para el segundo decil, el porcentaje de esos artículos llega a poco más del 9%, que sumado al 4% por concepto de artículos de confitería y otros, da un total de 13%. Dado que estos dos grupos son los que están peor alimentados, esos malgastados 10% o 13% cobran una relevancia especial.

Un ejemplo claro de la penetración de hábitos alimenticios que son nocivos para la salud y para el presupuesto familiar lo constituye el elevado consumo de pastelillos industrializados, especialmente por parte de los niños. En un estudio realizado hace pocos años por el Instituto Nacional del Consumidor se encontró que, en promedio, el consumo de estos productos alcanzaba a unas 50 unidades por familia por mes, con un costo equivalente a un día de salario mínimo (del año 1978), o sea alrededor del 3% del ingreso familiar para estratos urbanos de ingresos medio-bajos, o de aquellos hogares que se encuentran en el quinto decil de la escala de ingresos. Obviamente, este porcentaje debe ser más alto para los estratos de menores ingresos; esto se ve confirmado por los siguientes datos sobre distribución del número de consumidores de pastelillos según tramos de ingreso. El estudio del INCO considera cinco estratos: popular, con ingresos hasta un salario mínimo (3 600 pesos en 1978), y que representaba el 49% de todos los consumidores; residencial-popular, con ingresos entre 3 600 y 9 600 pesos (uno y casi tres S.M.), que incluía el 35% de los consumidores; los otros tres estratos comprendían, en conjunto, el 16% restante de los consumidores de estos productos.

Los pastelillos son producidos en México por sólo dos empresas, una transnacional (Bimbo) y otra mixta (Continental), que centran sus ventas en ocho productos principales. El estudio del INCO acota que la producción de pastelillos aumenta a un ritmo cuatro veces superior al del crecimiento demográfico, lo que da una indicación de la acelerada expansión del mercado para estos productos, que son pobres en proteínas pero sobrecargados de grasas y azúcar. Comparados con el pan corriente (bolillo), se advierte su inconveniencia desde el punto de vista nutricional y económico:

	<u>Granos por 100 gramos del producto</u>	
	Bolillo	Pastelillos individuales
Proteínas	0.4	3.9
Grasas	0.3	14.0 <sup>a/</sup>
Carbohidratos	62.1	64.4
Precio medio por 100 g (pesos)	0.70	4.60

Fuente: INCO.

a/ Grasas saturadas que son dañinas para la salud.

/Es decir

Es decir, el gramo de proteínas de los pastelillos costaba un peso y 18 centavos, contra ocho centavos en el caso del bolillo, o sea 15 veces más.

Otro ejemplo de consumo deformado es el de las bebidas alcohólicas. De acuerdo con un estudio realizado recientemente por el Centro de Ecodesarrollo (CECODES), bajo los auspicios del INCO, sobre la composición de los desechos sólidos en alrededor de 1 200 hogares ubicados en 16 colonias de la ciudad de México de muy diversas categorías socio-económicas, el consumo de alcohol de la población mexicana es elevado y absorbe una proporción importante de sus ingresos. Según los datos preliminares de este estudio (aún inédito), la fracción consumida en el hogar por las personas pertenecientes al estrato de ingresos más altos representa una ingestión de más de 600 calorías, lo que equivale a la cuarta parte de las necesidades energéticas de un varón adulto. Si se agrega el consumo que se realiza fuera del hogar, dicha proporción es naturalmente mayor. Esto, sumado al exceso de alimentos sólidos ingeridos por este grupo social aporta una nueva dimensión a la mala nutrición de los ricos y sus secuelas de hipertensión, diabetes, etc. En el cuadro 36 se presentan los datos para los cinco estratos de ingreso en que se dividió la población encuestada para este estudio. Puede apreciarse allí que el estrato siguiente al más rico también muestra un elevado consumo de bebidas alcohólicas dentro del hogar, con un equivalente de alrededor de 435 calorías diarias; pero también en este grupo el consumo fuera del hogar incrementa esa cifra, probablemente de manera considerable. Para los estratos de menores ingresos el consumo de alcoholes reportado por la encuesta aparece bastante más bajo, especialmente en vino y licores, pero se estima que el consumo de estos últimos, así como de cerveza, fuera del hogar es elevado. De otra parte, los antecedentes preliminares del citado estudio muestran que hubo discrepancias entre la información proporcionada por la encuesta directa y aquella resultante del análisis de los desechos, estimándose que en las encuestas se subestima el consumo de alcohol entre un 30% para los grupos de alto ingreso hasta casi 90% en los de ingreso bajo. 47/

Aparte de los efectos directos sobre la salud, el gasto excesivo en alcohol, al competir "exitosamente" con el gasto en alimentación, contribuye de una manera eficaz al aumento de la malnutrición en los estratos de bajos ingresos.

#### 7. La publicidad y el consumo alimentario

Algunas marcas de frituras, refrescos, pastelillos, comidas enlatadas y bebidas alcohólicas saturan con publicidad los medios masivos de comunicación. Ello tiene un impacto considerable sobre la actitud de los consumidores de diversos estratos socioeconómicos, y muy especialmente sobre las mujeres y los niños. En el estudio citado del CECODES se encontró que los productos más utilizados son aquellos que gozan de

Cuadro 36

CONSUMO DE BEBIDAS ALCOHOLICAS POR ESTRATOS DE INGRESO  
EN LA CIUDAD DE MEXICO

Estratos de ingreso (salario mínimo)	Cerveza <sup>a/</sup> (ml)	Vino <sup>b/</sup> (ml)	Licores (ml)
Inferior a 1	59	8	35 <sup>c/</sup>
1 a 3	53	9	52 <sup>c/</sup>
4 a 7	74	19	99
8 a 11	108	21	55
Más de 11	80	34	182

Fuente: CECODES, Estudio sobre desechos sólidos, informe preliminar aún no publicado.

a/ Fuerte consumo fuera del hogar.

b/ Bajo consumo fuera del hogar.

c/ Probable consumo elevado fuera del hogar.

mayor publicidad. Como se ha señalado repetidamente, estos son los productos menos necesarios y los más costosos, con resultados nutricionales muy adversos, especialmente entre los grupos de menores ingresos.

En una encuesta realizada por el INCO en 1979 se encontró que un elevado porcentaje de consumidores consideraba como "buenos alimentos" diversos productos industrializados, tales como harinas preparadas, jugos enlatados, cereales elaborados (corn-flakes), consomés, mayonesas, galletas, diversos tipos de panes industrializados, y otros. Esto revela el desconocimiento que tiene la población acerca del valor nutritivo de diversos alimentos y de su costo real en términos de nutrientes, lo que despeja el campo para que la publicidad masiva realizada por las empresas productoras y distribuidoras de tales artículos (muchas de ellas de propiedad transnacional) transforme con gran facilidad las percepciones, valores y hábitos de consumo de buena parte de la población mexicana. <sup>48/</sup> Los habitantes urbanos, por ser los más expuestos al bombardeo publicitario, son los que transforman más rápidamente sus hábitos de consumo. Dentro del grupo familiar, los niños son a su vez los más vulnerables a la publicidad y, por ende, son presa fácil para los propósitos que ésta persigue. Ya se vio el efecto al discutir el caso de los pastelillos, pero ello se aplica a numerosos otros productos. Se estima que el 70% de la publicidad alimentaria anuncia golosinas y el 30% restante promueve el consumo de mayonesas, consomés y cereales azucarados.

La correlación entre aumento en el gasto publicitario y las ventas resulta evidente. Así, por ejemplo, las fábricas de palomitas de maíz (pop-corn), papas fritas y productos similares incrementaron sus gastos de publicidad entre 1970 y 1975 en casi cinco veces y sus ventas aumentaron en ese lapso en cerca de seis veces; las fábricas de conservas de frutas y legumbres, jugos y mermeladas, aumentaron sus gastos publicitarios, en el mismo período, en dos y media veces, a la par que sus ventas lo hacían en casi tres veces. Debe señalarse que, en general, en estas líneas de producción industrial alimentaria hay muy pocas empresas que controlan la mayor parte del gasto publicitario y de las ventas. En la categoría mencionada más arriba en primer lugar (palomitas de maíz, etc.) el número de establecimientos era de 141, pero sólo dos de ellos concentraban en 1970 más del 80% del gasto publicitario y el 60% de las ventas; en 1975 dichos porcentajes habían bajado a 67% y 43%, respectivamente.

En el caso de la publicidad dirigida a los niños, la mayor parte de ella --85%-- se realiza a través de la televisión, siendo muy bajos los porcentajes correspondientes a otros medios de comunicación. Según un estudio realizado por INCO en 1979, los principales productos que se anuncian para los niños son dulces, frituras, refrescos, pasteles y galletas, que en conjunto cubren cerca de la mitad de todos los anuncios analizados en ese estudio. Entre los factores utilizados para la promoción de los comestibles, el sabor fue el más utilizado; en dicho estudio se encontró que los comerciales engañan a los niños sobre las

/características

características de los productos que anuncian, ya que, a través de técnicas especiales, hacen que los niños atribuyan a los comestibles atributos que no tienen. También se utilizan con frecuencia actores famosos o conocidos deportistas que avalan el consumo de los comestibles anunciados, lo cual incita a la imitación; igualmente, la publicidad les presenta un mundo falso y distorsionado, en el que todo es placer y alegría si se consumen los productos anunciados. Todo ello conduce a la conformación de patrones de consumo que podríamos denominar "perversos", y a una verdadera deformación en la percepción de los niños de la realidad concierne a la sociedad en que viven. Se ha estudiado el rol de esta llamada "realidad televisiva" en relación con la realidad nacional dentro de la cultura infantil, habiéndose encontrado un gran predominio de la subcultura comercial (73% de respuestas acertadas) sobre el conocimiento de la realidad nacional (38% de respuestas acertadas).

La publicidad y un aparato distribuidor de gran eficiencia hacen que los productos naturales de la dieta mexicana estén siendo desplazados de manera creciente por comestibles industrializados más caros, lo que da lugar a la paradoja de que no obstante el creciente porcentaje que las familias de menores recursos destinan a su alimentación la desnutrición aumenta.

La publicidad es el instrumento que usan las empresas transnacionales para su penetración en el mercado. Ello se facilita por el hecho que las firmas publicitarias más importantes son también transnacionales. En un trabajo presentado recientemente a un seminario sobre las empresas transnacionales en México 49/ se señala que en 1930 operaban en México 192 agencias publicitarias con un total de aproximadamente 1 500 anunciantes; de ellas, sólo 15 --de las cuales 13 son transnacionales-- controlaban el 90% de la facturación. Mientras en el año 1960 las empresas transnacionales facturaban por valor de unos 4 millones de dólares, en 1977 esa cifra había subido a 62.5 millones de dólares, o sea 15 veces más en sólo 17 años. En 1981, sólo en el Distrito Federal, 10 empresas productoras de comestibles industrializados, de las cuales nueve eran transnacionales, gastaron en publicidad televisiva alrededor de 40 millones de dólares. Puede sostenerse, pues, que la transnacionalización alimentaria corre paralela a la transnacionalización publicitaria. 50/

Como se ha señalado, la concentración publicitaria es enorme: de alrededor de un millón de establecimientos privados comerciales, industriales y de servicios, no más de 4 000 tienen acceso a la difusión publicitaria y apenas unos 400 lo hacen en la televisión, debido a su altísimo costo. Esta concentración hace que sean unas pocas firmas y personas las que ejerzan una influencia decisiva sobre la cultura nacional y el comportamiento de vastos segmentos de la población. Considerando que, como se ha dicho, las principales agencias publicitarias son extranjeras, que utilizan las mismas técnicas e incluso los mismos mensajes que en su país de origen, no es de extrañar que los valores sociales, políticos y culturales de otras naciones estén siendo impuestos en México por la vía de la publicidad. 51/

Como resultado de todo esto se detecta en México una profunda distorsión en los hábitos y patrones de consumo alimentario, especialmente entre la población urbana de menores recursos, en la rural y en los niños, con consecuencias nefastas para el estado nutricional de esa población. Por tal motivo, el abasto de alimentos al estado natural ha sido afectado por la demanda de comestibles industrializados, lo que distrae grandes cantidades de materias primas --muchas de ellas subsidiadas-- hacia la producción de tales comestibles de escaso valor nutricional y elevado costo para el individuo y la sociedad. Se ha inducido así a un gran sector de la población a adoptar un modelo de supuesto bienestar radicado en la adquisición y consumo de bienes superfluos y caros, impropios de una sociedad caracterizada por el subconsumo de productos básicos de las grandes masas. 52.

#### IV. CONCLUSIONES

En los capítulos anteriores se ha intentado exponer la enorme complejidad del proceso por el cual se abastece y alimenta la gigantesca y siempre creciente población del área metropolitana de la ciudad de México. En ese rápido examen se pudieron vislumbrar algunas tendencias de la dirección que está siguiendo ese proceso, las que se centran en torno a tres vectores principales: a) la creciente concentración del poder distributivo al mayoreo y al menudeo en un número cada vez menor de empresas que, especialmente en el caso del comercio detallista, son de tamaño cada vez más grande (lo que podría denominarse la "supermercadización" de la economía comercial detallista); b) la creciente penetración de las empresas transnacionales en la producción de alimentos industrializados y en la agroindustria en general, fenómeno que precede, acompaña y fortalece la transformación profunda de los hábitos de consumo de la población, especialmente la urbana, con serios perjuicios para el estado nutricional de los pobres y de los ricos, unos por carencia y otros por exceso, y c) un incremento significativo en la participación del Estado en todas las fases de la cadena alimentaria, que ha significado, en años recientes, lograr aumentos de gran magnitud en la producción de algunos alimentos básicos y disminuir la dependencia de las importaciones, aun cuando no se ha logrado todavía comprimir de manera drástica los índices de subnutrición y malnutrición.

Son estos tres vectores de la dinámica socioeconómica de México los que conviene examinar con una perspectiva de largo plazo, para visualizar dónde deberían ponerse los acentos correctivos en materia de política distributiva. En esta sección conclusiva se explorarán, pues, a vuelo de pájaro, algunas de estas perspectivas; no ha sido el propósito, ni hubiera sido posible, esbozar sugerencias concretas de política para cada uno de los campos tratados en secciones anteriores.

De cumplirse los pronósticos que circulan en medios internacionales, la ciudad de México y sus áreas urbanas colindantes se convertirán hacia el año 2000 en una monstruosa megalópolis de más de 30 millones de habitantes, o sea el doble de la ya muy numerosa que alberga hoy día. Esto significa, desde el punto de vista del abastecimiento alimentario, que también habrá que doblar, o más, el flujo de productos a una cifra del orden de los 20 millones de toneladas por año (sin considerar insumos industriales y materias primas) que entrarán y circularán por la urbe. Pero la tarea podría ser todavía mayor si, como es de esperar, hacia esa fecha se logran resolver las severas carencias que afectan a buena parte de la sociedad metropolitana. Recuérdese a este respecto que una proporción elevada de esos 15 millones adicionales de personas corresponderá a la población pobre proveniente del campo que engrosará las filas de los marginados.

/En este

En este punto se advierte de inmediato el doble desafío para la política distributiva futura: cómo facilitar el movimiento de esos inmensos volúmenes de productos, pero, sobre todo, cómo asegurar que tales productos lleguen en cantidades adecuadas a los grupos más pobres de la población.

Lo primero puede resolverse sin mayores dificultades por medio de transformaciones físicas apropiadas; de hecho, el gobierno tiene entre sus proyectos la implantación de un Sistema Nacional de Abastos, que contempla la racionalización y modernización de todo el aparato de abastecimiento alimentario mediante la construcción de centrales de abasto en diversos puntos del país que conjuguen las funciones de acopio, transporte y distribución, apoyadas en la dotación apropiada de infraestructura, financiamiento e información. <sup>53/</sup> Pero es lo segundo, la distribución equitativa del producto alimentario, lo que representa el reto mayor, ya que involucra un cambio profundo en las prácticas actuales, no solamente en lo que se refiere a la distribución del ingreso y la dotación de empleo, salario adecuado y poder de compra adicional a los trabajadores, sino también en lo concerniente a la estructura y funcionamiento de los servicios que se ocupan de hacer llegar los bienes esenciales de consumo a manos de los segmentos más pobres de la población, aquellos que viven en lugares de difícil acceso, en condiciones de precio y calidad que no difieran de las que rigen para el resto de la población.

Pero la complejidad no termina allí: no se trata de que a los grupos necesitados les llegue "cualquier" tipo de alimentos. Si se dejase operar libremente la tendencia anotada en el inciso b) supra, se encontraría con que en el año 2000 el eventual mayor ingreso de los trabajadores mexicanos se estaría dedicando en medida desproporcionada e inconveniente a la compra de pastelillos, refrescos, chicles, palomitas de maíz, papitas fritas, chocolates, y otros artículos igualmente superfluos. El desafío entonces pasa a ser triple: a los dos retos anteriores hay que agregar el de la necesidad de cambiar profundamente las pautas de consumo.

Ahora bien, como los cambios en la dieta no se logran con sólo firmar un decreto, ni por coerción, sino más bien por la acción mancomunada de la educación, la persuasión, la imitación, junto con estímulos y desestímulos de carácter económico, habría que visualizar una estrategia que tuviese como mira tanto a los grupos sociales deficitarios como a los excedentarios. La modificación de los hábitos de consumo de estos últimos parece esencial por dos razones fundamentales: la primera, porque mientras subsista su actual modo de consumo sofisticado y despilfarrador será prácticamente imposible impedir que ese modo trate de ser imitado por los grupos más débiles; en la medida en que los segmentos populares se acercan a los modos de consumo de las élites, éstas se escapan, se distancian, diversificando y sofisticando aún más sus pautas consumistas, que luego se transmiten a las capas económicamente inferiores de la sociedad, estableciéndose así una carrera sin



pregua, que redundará en un uso cada vez más irracional de los recursos. La segunda razón es precisamente ésta: el uso aberrante de recursos escasos --renovables y no renovables-- para dar "satisfacción" a necesidades espúreas de una población que en realidad no se sacia jamás; uso de recursos y conformación de una estructura productiva agroindustrial que es proclive a la concentración del poder y el ingreso y, por ende, contrapuesta a la redistribución del ingreso que se necesita para lograr los objetivos sociales antes mencionados. Se podría añadir una tercera razón, no menos importante: el sobreconsumo de los grupos más pudientes se traduce, como es bien sabido, en un elevado porcentaje de enfermedades cardiovasculares, diabetes, obesidad, etc., que, independientemente de los sufrimientos personales que causan, tienen también un alto costo social, ya que hay que destinar recursos importantes (medicinas, servicios médicos, hospitales, etc.) para curar o aliviar los trastornos derivados de ese exceso alimentario. Lo peor, en este sentido, es que al transmitirse tales hábitos a los sectores más pobres se corre el riesgo de que éstos pasen directamente de la malnutrición por carencia a la malnutrición por desequilibrio, y que no logren mantenerse en un estadio de buena nutrición.

Sumando a todo lo anterior el efecto del crecimiento demográfico y la limitación de los recursos, es fácil concluir que, de no mediar una disminución cuantitativa y una transformación cualitativa de las pautas de consumo de los grupos privilegiados, será poco menos que imposible alcanzar la meta de la seguridad alimentaria --que engloba el concepto de buena nutrición-- para las grandes mayorías de la población urbana y rural.

Obviamente, no será fácil que los grupos acomodados, acostumbrados a sus pautas irracionales de consumo acepten modificarlas radicalmente. En nombre de una pretendida "libertad para escoger", que ellos la hacen sinónimo de libertad política y de todas las libertades y derechos del ser humano (sin importarles que el ejercicio de "su" libertad va generalmente en detrimento de la libertad de otros o, peor, en detrimento de la supervivencia misma de otros), tales grupos probablemente resistirán tenazmente intentos para "imponerles" nuevas pautas de conducta. Cabe señalar que los mecanismos normales de precios no tendrían mucho efecto para estos fines, ya que tales grupos tienen ingresos y reservas suficientes como para efectuar los ajustes que sean necesarios para permitirles seguir disfrutando sus excentricidades culinarias y seguir manteniendo así un mercado rentable para productos alimenticios suntuarios (ello además de que precios más elevados no selectivos afectarían también a los segmentos más pobres). Esto no es óbice, naturalmente, para que se pudiera diseñar un mecanismo altamente selectivo que pudiese gravar aquellos consumos típicos de la clase pudiente (restaurantes de lujo, alimentos exóticos e inclusive los denominados "chatarra", alcoholes, etc.), y que proporcionase recursos financieros para promover la educación alimentaria, o lo que podríamos llamar la "contrapromoción publicitaria" dirigida a toda la población: ricos, menos ricos, pobres.

/Así como

Así como hasta ahora la publicidad se ha utilizado exitosamente para promover el consumo de ciertos artículos, como se vio en el capítulo III, que poco agregan a la nutrición y mucho quitan al bolsillo de los consumidores, habría que diseñar campañas masivas de educación televisiva y radiofónica por parte del Estado, destinada a orientar a niños y adultos sobre los inconvenientes de aquellos productos y las ventajas de los naturales. Al mismo tiempo debería ponerse algún tipo de límite o control a la propaganda abusiva que se hace de los productos comerciales. No deja de resultar irónico que, mientras en Estados Unidos importantes grupos de consumidores están abandonando su tradicional dieta rica en grasas, azúcares y proteínas animales, para retornar a una más natural (vegetales, frutas, carnes blancas, etc.) y así poder combatir la obesidad, el exceso de colesterol o de azúcar, aquí en México está difundiendo con creciente celeridad, en todos los estratos sociales, la llamada "dieta americana", que corresponde más bien a la que predominaba en ese país hace 15 o 20 años.

La transformación en las pautas de consumo habrá de tener, naturalmente, repercusiones muy importantes sobre la estructura productiva, ya que el énfasis se deberá poner en unos productos más que en otros. Pero también deberán producirse modificaciones en las estructuras distributivas. De mantenerse o reforzarse algunas de las tendencias actuales, hacia finales de siglo el abastecimiento de la megalópolis mexicana se hará fundamentalmente por medio de grandes tiendas de autoservicio, públicas y privadas. Persistirán probablemente los pequeños y medianos mercados, fijos y temporales, así como las tiendas de abarrotes, pero los locatarios de los primeros tendrán que asociarse en cooperativas u otras formas de organización comunitaria, a fin de adquirir mayores volúmenes de productos y poder así competir más favorablemente con los grandes consorcios privados. Ellos y los abarroteros deberán ser apoyados de manera creciente por IMPECSA, organismo que deberá expandir notablemente sus actividades de mayoreo y medio-mayoreo. La era del control casi total por parte de los mayoristas de la Merced, no importa dónde se encuentren localizados físicamente, deberá irse desvaneciendo en la misma medida en que se vayan aglutinando y organizando los productores, los comerciantes minoristas e inclusive los propios consumidores, y que vayan avanzando los entendimientos directos entre el campo y la ciudad. 54/

El escenario del futuro deberá caracterizarse, pues, por un grado de organización mucho mayor de los agentes principales que participan en las distintas fases de la cadena alimentaria, por la desaparición paulatina de intermediarios cuyo rol se explica hoy día únicamente por la ausencia de servicios financieros adecuados en esas diversas fases y, "last but not least", por el fortalecimiento de las actividades directas del Estado en este campo. 55/

/La necesidad

La necesidad de una mayor y más fuerte participación estatal en la distribución de alimentos y, en general, en todo lo que tenga que ver con la seguridad alimentaria de la población, se justifica por múltiples razones. La "contrapublicidad" a que se hacía referencia anteriormente para estimular cambios positivos en las pautas de consumo necesita estar acompañada de una poderosa red comercial que ponga los bienes adecuados a disposición del público consumidor, cualquiera que sea su localización física y su condición socioeconómica. Sólo las tiendas de interés público pueden garantizar que los bienes por distribuir correspondan realmente al interés público y no al interés pecuniario de los propietarios privados. Pero hay más. La experiencia de muchos países demuestra que el abastecimiento de alimentos constituye uno de los frentes políticamente más críticos y extremadamente vulnerables a la acción de quienes pretenden introducir elementos de desestabilización económica y social. Tanto México como muchos otros países están enfrentando una severa crisis económica, caracterizada por elevada inflación y alto nivel de desempleo. Podría ocurrir que comenzasen a manifestarse escaseces de productos básicos, motivadas tanto por el afán de lucro de los especuladores como por el pánico de los propios consumidores, lo que generaría mayor escasez, presión alcista sobre los precios, ocultamiento de productos, especulación y generación de un mercado negro si se trata de forzar el control de precios. La presencia de un mecanismo fuerte del Estado en la distribución directa de alimentos constituye el arma más poderosa para combatir fenómenos disolventes de este tipo, así como para defender el poder de compra de los grupos más débiles de la sociedad y asegurarles la posibilidad de un acceso adecuado a los bienes esenciales que requieren para su subsistencia. En épocas de turbulencia económica y/o política, tal mecanismo pasa a convertirse en la columna vertebral de sustentación de la sociedad organizada, ya que garantiza el cumplimiento de uno de los derechos humanos básicos: el derecho a la alimentación.

1  
2  
3  
4

5  
6  
7  
8

NOTAS

1/ Durante el mandato cardenista se distribuyeron 18 millones de hectáreas a más de 800 000 beneficiarios, o sea un quinto de toda la tierra distribuida en los últimos 60 años a un tercio del total de beneficiarios.

2/ En el año 1900 la agricultura aportaba más de 1/3 del PIB total; en 1940 la proporción había bajado al 20%, y en 1976 era de sólo 9%.

3/ La superficie ocupada por la porción propiamente urbana de la ciudad de México creció considerablemente en el curso de este siglo: entre 1910 y 1970 aumentó más de diez veces, y se estima que sólo el Distrito Federal abarca unos 1 500 km<sup>2</sup>. El explosivo crecimiento de la población a partir de los años sesenta hace que el área urbana rebase los límites del Distrito Federal y penetre en el circunvecino Estado de México.

4/ Sin embargo el tamaño de la familia promedio por hogar es sólo ligeramente menor en la ciudad de México que en el conjunto del país: 5.504 contra 5.542 personas.

5/ Debe agregarse que la producción de avena forrajera aumentó de 130 000 toneladas en 1971 a casi 2.5 millones de toneladas en 1980; la cebada forrajera aumentó en este mismo período de 30 000 a más de 700 000 toneladas.

6/ Véase un recuento detallado de las operaciones de esta compañía en el Capítulo II, sección 5 (a).

7/ Véase, José Blanco, en su ponencia Estado y proyecto nacional, mimeo.

8/ Véase, Diodoro Carrasco Altamirano, en su ponencia La inversión extranjera en la agroindustria de insumos estratégicos, mimeo.

9/ Anderson-Clayton, Ralston-Purina International Multifoods, Carnation Company, Estados Unidos; Nestlé, Adela, Europa.

10/ Véase, Diodoro Carrasco Altamirano, op. cit.

11/ Las cifras sobre frutas, verduras, carne de aves y de pescados, y mariscos, se tomaron de un estudio preparado por Bufete de Análisis Socioeconómicos, A. C. para la Comisión de Desarrollo Urbano en 1979; los datos sobre carne de res se obtuvieron del Rastro de Ferrería por intermedio de DICOMESA, y sobre leche, de LICONSA (filiales de la CONASUPO). Las demás cifras se calcularon sobre la base del consumo por habitante estimado por el Instituto Nacional de Nutrición para un segmento de la población de áreas urbanas. Las cifras así obtenidas se compararon con otras estimaciones que realizó el autor utilizando los datos sobre gasto semanal en alimentos por hogar en la ciudad de México y en el país provenientes de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de 1977, y aplicando las proporciones resultantes al consumo promedio por habitante a nivel nacional. Los resultados fueron muy parecidos. La cifra de tres millones de otros alimentos y bebidas se descompone así: 1.2 millones de toneladas de refrescos, 300 000 toneladas de grasas, y 1.5 millones de toneladas de alimentos varios. Esta última es totalmente estimada, pero si se considera la multitud de artículos que quedan fuera del listado anterior (por ejemplo, café, té, chocolate, golosinas, bebidas alcohólicas, especias y aderezos, etc.), es posible que tal estimación sea conservadora.

12/ En el segmento no alimentario, por cada establecimiento mayorista hay 22 establecimientos minoristas; en el subsector alimentario, la relación es de uno por casi 75.

13/ Es necesario considerar conjuntamente estas dos entidades federativas, ya que una buena parte de la población y de la infraestructura comercial del Estado de México corresponde a la zona urbana adyacente al Distrito Federal y que forma una sola conurbación. No se dispuso de cifras desagregadas para poder restar aquella parte del Estado no colindante con el Distrito Federal.

14/ Según los datos de la ENIG 1977, el 55% de la población de la ciudad de México destinaba alrededor del 25% de su gasto alimentario total al consumo de alimentos y bebidas fuera del hogar. Tanto el porcentaje de hogares como el gasto por hogar en comidas fuera de la casa eran mucho más bajos en el resto del país.

15/ Sector que concentra el 40% de todos los edificios con valor artístico o histórico de la ciudad de México.

16/ Un 40% de los bodegueros de frutas y hortalizas declaró utilizar camiones de entre cinco y diez toneladas; 18% entre 11 y 15 toneladas; 24% entre 16 y 20 toneladas, y el 18% no respondió.

17/ Estudio realizado por Montemayor, Huitrón y Vásquez, sobre el sistema de comercialización de frutas y legumbres en México. Comisión Coordinadora del Sector Agropecuario, Nota Técnica No. 4. Los planteamientos básicos e informaciones que aquí se presentan sobre la comercialización del plátano derivan de ese estudio.

18/ Basado en el estudio de Ursula Oswald El monopolio de la Central de Abastos y sus efectos en la sociedad campesina. Mercado y dependencia, Editorial Nueva Imagen, 1979.

19/ Los productores que no acatan esta orden son sancionados con multas de diversa envergadura.

20/ Véase U. Oswald, "Así el sistema capitalista aprovecha relaciones de compromiso basadas en la mentalidad campesina tradicional para asegurarse un rápido y eficiente proceso de comercialización", La monopolización del mercado interno en México: el caso de la papa.

21/ Pueden citarse, por ejemplo, las variaciones en un solo decenio: entre 1970-1971, baja de 6% (30 000 toneladas); 1971-1972, alza de 25% (120 000 toneladas); 1973-1974, baja de 6% (38 000 toneladas); 1976-1977, baja de 8% (56 000 toneladas); 1977-1978, alza de 45% (290 000 toneladas); 1979-1980, baja de 14% (148 000 toneladas).

22/ En 1968-1969, por ejemplo, hubo un fuerte aumento de la producción (+ 20%), lo que se tradujo en una baja de los precios a nivel rural, al punto en que en las zonas productoras menos importantes no se alcanzaba a cubrir siquiera el costo de la cosecha. Ello significó para los pequeños productores quedar muy endeudados con los bodegueros de la Merced, pasando posteriormente a trabajar a "medias" con éstos para poder pagar sus deudas. Ello, obviamente, acrecentó el poder de los bodegueros.

23/ Los locales no serán de propiedad de los bodegueros aportantes de fondos, sino que éstos les serán entregados en concesión por 99 años. Al final de este período los locales revertirán al Estado. Sin embargo, los participantes tendrán una opción preferencial para intervenir en cualquier nuevo sistema que se establezca al cumplirse dicho plazo.

24/ Estos representantes se elegirán por votación entre los comerciantes de cada rama; cada participante tendrá tantos votos como metros cuadrados de su local, lo cual da un peso mayor a los bodegueros grandes.

25/ Véase, EXCELSIOR, "De la Merced al monopolio de gatos bodegueros", Revista de Revistas, No. 3781, 14 de julio de 1982.

26/ De acuerdo con investigaciones realizadas por la Asociación de productores, introductores, mayoristas y detallistas de los mercados de Jamaica y Merced, publicadas en el artículo mencionado en la nota 25/ 25 personas o familias han adquirido 148 bodegas (una sola familia ha adquirido 22 locales), probablemente todas o la mayoría del espacio máximo.

27/ Según noticias de la prensa aparecidas en el momento de escribir estas páginas (mediados de agosto de 1982), las ventas en el mercado de Jamaica habían caído en más de 200 toneladas diarias debido a la falta de demanda originada en la abrupta espiral inflacionaria desatada a raíz de la devaluación del peso y de la eliminación de los subsidios gubernamentales a una serie de productos de consumo esencial.

28/ Debido al alza generalizada de precios y la consecuente disminución del poder de compra de la población a que se ha hecho referencia, la demanda de carne ha caído severamente, y en consecuencia también la matanza de ganado. En Ferrería el sacrificio de reses ha bajado de 1 300 a 1 000 cabezas diarias, y el de aves de 50 000 a 42 000 (agosto de 1982).

29/ Al momento de concluirse este trabajo (fines de agosto), la situación de los precios había variado sensiblemente. Debido a la agudización del proceso inflacionario, los precios en canal habían subido pero sobre todo los precios al detalle que se situaban por encima de los 300 pesos por kilogramo, distanciándose así de la proporción de 2 a 1 señalada.

30/ Ello significaba, en el mes de mayo de 1982, una economía de 11.50 pesos por litro, o de 17 pesos por familia beneficiada; esta suma es equivalente al 6% del salario mínimo diario de 280 pesos vigente en la actualidad (agosto de 1982).

31/ Si se excluyen las ventas al por mayor, la venta promedio por establecimiento minorista en el área metropolitana resultaba ser en 1975 de sólo 130 000 pesos anuales en lugar de los 200 000 pesos que aparecen como promedio de toda la rama en el cuadro 19. (Para los efectos del cálculo se supuso que cerca de la mitad del total de mayoristas abarroteros del país estaba radicada en el área metropolitana, con una proporción ligeramente mayor para las ventas). Pero dicha cifra es sólo un promedio entre casi 47 000 establecimientos; es probable que una proporción elevada de ellos registre ventas mucho más bajas que la media; en tales casos, la utilidad neta que reporta dicha actividad se ubica probablemente por debajo de un salario mínimo.

32/ En una encuesta realizada entre clientes de las tiendas CONASUPO se encontró que la distancia era un obstáculo principal para el 40% de las amas de casa. Se pudo determinar que la gran mayoría consideraba unos 400 metros (seis cuadras) como distancia máxima que podían recorrer para tal finalidad.

33/ Según algunos estudios, el problema lo tiene BANPECO con los comerciantes y no al revés. Al parecer, el Banco tiene un porcentaje elevado de cuentas incobrables; no son pocos los locatarios que reciben un préstamo y se van con el dinero de regreso al campo.



34/ Datos de un estudio en curso que realiza Verónica Veerkamp en la Delegación de Coyoacan del Distrito Federal.

35/ Al momento de mecanografiar esta página, el Presidente de la República ha anunciado la nacionalización de la banca privada de México (1 de septiembre de 1982) en el curso del VI Mensaje a la Nación pronunciado en este día.

36/ Debe señalarse que no fue posible obtener información precisa sobre la atención que DICOMESA presta en áreas verdaderamente marginales. Al parecer, en las llamadas "ciudades perdidas" de difícil acceso, en las que no hay infraestructura comercial de ninguna especie, habría algún tipo de servicio por parte de DICOMESA, pero de manera muy limitada y esporádica por medio de unidades móviles.

37/ Que se venden al público en las lecherías de LICONSA.

38/ El otro programa cubre los llamados "clientes tradicionales" con los cuales los vínculos son menos rigurosos, y la atención se limita al abastecimiento de productos en la medida de las posibilidades de INPECSA. Abarca a unos 100 000 establecimientos en todo el país.

39/ Al autor de este trabajo le consta personalmente la efectividad de este organismo, por haberse visto obligado, como consumidor engañado, a presentar un reclamo ante dicha autoridad.

40/ Según las cifras del cuadro 25, tomadas de la ENIG 1977, para el primer decil ese porcentaje era cercano al 100%, y de 76%-78% para los dos siguientes. Tales proporciones parecen excesivas, ya que datos de encuestas anteriores dan cifras de entre 60% y 65%.

41/ Como se explica en la nota al pie del cuadro 26, se ha excluido el huevo y otros alimentos menores de los cómputos; por consiguiente, la ingesta total de calorías y proteínas es mayor de la que allí se señala, y por consiguiente, los aportes calóricos y proteicos de cereales y productos de origen animal son algo diferentes de los que se señalan en el texto, que se proporcionan sólo a título indicativo de su respectiva importancia.

42/ Esta situación puede estar cambiando rápidamente debido a la profunda crisis económica por la que atraviesa el país en los actuales momentos, y que afecta de manera especialmente severa a los estratos urbanos de bajos ingresos, que deben adquirir la totalidad de sus alimentos a precios que se están incrementando con celeridad. Sobre este punto se vuelve en el capítulo final.

43/ Esto obedeció a que los objetivos principales de la encuesta eran: a) definir los hábitos de consumo en sectores populares de ingreso medio-bajo y bajo, que son los que tratan de imitar los grupos urbanos más pobres y aún los rurales, y b) determinar los niveles críticos de consumo a partir de los cuales comienza a presentarse el fenómeno de la desnutrición.

44/ Tomando como 100 el ingreso familiar y el ingreso por habitante del estrato intermedio, los índices resultantes son los siguientes:

<u>Grupos</u>	<u>Tamaño de la familia</u>	<u>Ingreso familiar promedio</u>	<u>Ingreso por habitante promedio</u>
Alto	5.5 personas	117	134
Medio	6.3 personas	100	100
Bajo	8.3 personas	71	54

45/ El ingreso promedio del quinto decil era prácticamente idéntico al salario mínimo. Por ello se estima que el 45% de las familias se encontraba por debajo de las normas recomendadas (los primeros cuatro deciles más la mitad del quinto).

46/ Recuérdese que un coeficiente de 100 significa una distribución equitativa, y mayor de 100 que el consumo del niño es superior al del habitante promedio.

47/ Este tipo de distorsión de los datos, por ocultamiento o falsedad, se presenta seguramente también en las encuestas de ingreso-gasto, de lo que resultaría que la proporción destinada a bebidas alcohólicas es mucho mayor que la que figura en las estadísticas disponibles.

48/ Debe destacarse, sin embargo, la valiosa tarea que realiza el INCO para concientizar a los consumidores mexicanos acerca de las anomalías en precios y calidades de los productos esenciales. Es importante, también, la labor de difusión que realizan el Instituto Nacional de Nutrición y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM).

49/ Véase, David Márquez Ayala, Las empresas transnacionales y sus efectos en el consumo de alimentos, mimeo, 1982.

50/ Véase D. Márquez A., op. cit.

51/ Ibid.

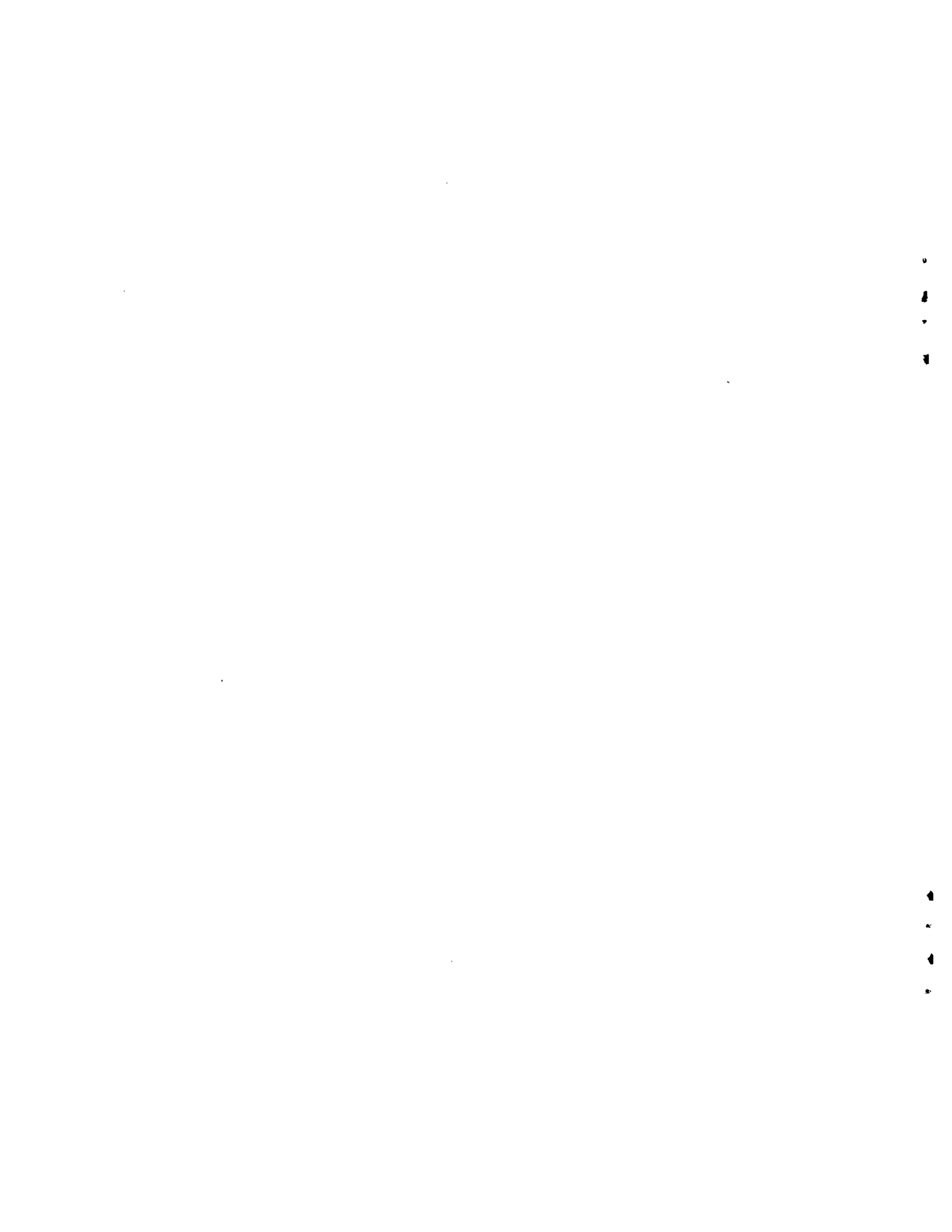
52/ Ibid.

53/ Proyecto sujeto a la aprobación y puesta en marcha por la próxima Administración.

/54/ Este tipo

54/ Este tipo de entendimiento podría extenderse a otras áreas. Así, por ejemplo, podría pensarse en un comercio de trueque entre campesinos hortofruticultores y artesanos o pequeños industriales de la ciudad (fabricantes de zapatos, ropa, etc., en pequeña escala) que significara saltar enteramente la intermediación, inclusive la del comercio al menudeo, lo cual arrojaría beneficios económicos muy amplios para ambos grupos. El Estado podría servir de puente inicial y continuar ayudando en este esquema mediante la provisión de insumos, créditos, asistencia técnica, etc., tanto a campesinos como a los artesanos en las ciudades. Sería un esquema de ayuda mutua y comercio entre los pobres del campo y los de la ciudad.

55/ De materializarse un escenario como el descrito, que parece bastante probable, resaltará el sobredimensionamiento de la nueva Central de Abastos de la ciudad de México, que ha sido concebida para atender a una población de 30 millones de personas pero suponiendo que el sistema actual de comercialización, apoyado en los mayoristas, seguirá siendo el mismo en 20 ó 30 años más. Parece que aquí se ha cometido el error, frecuente por lo demás, de visualizar una obra gigantesca como ésta con un sentido demasiado estático, sin ubicarla dentro del contexto de un proceso que evoluciona rápidamente. Es probable que en pocos años más, una buena parte de los productos perecederos llegue a la ciudad de México consignada directamente a destinatarios penúltimos y aún últimos: supermercados, tiendas del Estado, cooperativas populares de consumo, instituciones, etc. Consecuentemente, el área de subasta y las bodegas mayoristas se usarán sólo parcialmente. La ciudad habrá invertido excesivamente en una obra que se ocupará a medias, quedado probablemente sin resolver otros numerosos problemas urbanos por falta de recursos.



DOCUMENTO 2

ABASTECIMIENTO ALIMENTARIO A TRAVES DE ORGANIZACIONES DE BASE  
LAS EXPERIENCIAS DE BRASIL, CHILE Y NICARAGUA\*/

\*Elaborado por el Grupo de Investigaciones Agrarias (GIA), para el uso en las actividades docentes del PROCADES.

•

•

•

•

## CONTENIDO

### INTRODUCCION

A.	LA ASOCIACION DE COMPRAS COMUNITARIAS DEL ESTADO DE SAN PABLO	
	I. La Región metropolitana de San Pablo.	5
	II. El Municipio de San Bernardo do Campo	19
	III. La Asociación de Compras Comunitarias del Estado de San Pablo	29
	ANEXOS	45
	a) Algunos Conceptos Básicos y Definiciones	48
	b) Cuadros	54
B.	LAS JUNTAS DE ABASTECIMIENTO Y PRECIOS DEL PERIODO 1970 - 1973 EN CHILE	
	I. Introducción	56
	II. El Contexto General del Período	57
	III. Evolución de las Experiencias de Abastecimiento a través de Organi- zaciones de base	87
	IV. Evaluación	113
C.	LA PARTICIPACION POPULAR EN EL ABASTECIMIENTO URBANO; EL CASO DE MANAGUA	
	I. Caracterización de Managua	124
	II. Seguridad Alimentario y la Nueva Política de Abastecimiento	136
	III. Participación Popular en el Abastecimiento	141
	IV. Evaluación del Rol de las Organizaciones de Masas en el Abasteci- miento	149

### BIBLIOGRAFIA





## INTRODUCCION

El proceso de urbanización en América Latina en los últimos decenios se ha desarrollado a un ritmo acelerado, superior al de otras regiones en desarrollo. Alrededor de dos tercios de la población vive en la actualidad en ciudades, contra dos quintos en 1950. Diversas ciudades se expanden a tasas anuales del orden de 6% a 10%, existiendo en la región unas veinte urbes de más de un millón de habitantes y cuatro que han superado los 10 millones. A ello no es ajeno el proceso migratorio rural-urbano, que se refleja en aumentos demográficos diferenciados (4.3% anual en las ciudades contra 1.4% en el ámbito rural).

La urbanización intensa repercute necesariamente en diversos planos del funcionamiento urbano (servicios de vivienda, alcantarillado, agua, electricidad, transporte) y en las redes de distribución de bienes esenciales y alimentos. La complejidad de los problemas surgidos en estos ámbitos se articula con las situaciones de distribución del ingreso y ocupacionales propias del desarrollo latinoamericano reciente, configurándose aglomeraciones de población con alto desempleo o empleo precario y sometida a niveles agudos de pobreza y carencia nutricionales.

En este contexto operan los diversos sistemas de distribución de alimentos que vinculan a las áreas urbanas y rurales, pudiendo identificarse dos sistemas básicos. Por un lado, se relacionan los ámbitos de la cadena alimentaria "moderna", vale decir las empresas agrarias de tipo capitalista que se ligan a las grandes agroindustrias nacionales y transnacionales y a circuitos comerciales eficientes y organizados de modo de aprovechar economías de escala, minimizar el número de intermediarios y la pérdida de productos perecibles, llegando a consumidores de estratos altos y medios a través de cadenas de supermercados. Por otro lado, existen los canales de comercialización de los productos básicos provenientes de pequeños productores (un

40% del abastecimiento urbano), generalmente destinados al consumo de los estratos de menores ingresos, que incluyen un importante número de intermediarios, altos márgenes de comercialización y muchas transacciones de pequeños volúmenes, con fuertes pérdidas en el tratamiento de productos.

En este contexto, más allá de estos dos grandes circuitos, se han desarrollado experiencias puntuales de establecimiento de servicios integrados, creando una relación directa entre pequeños productores y consumidores urbanos de bajos ingresos. Asimismo, se han establecido en algunos países cadenas voluntarias de comerciantes detallistas de áreas suburbanas asociadas a empresas estatales o privadas mayoristas.

En los trabajos que siguen se examinan en cambio, las experiencias recientes de abastecimiento de alimentos en algunos países de la región en que las organizaciones urbanas de base han tomado a su cargo la distribución minorista a segmentos más o menos amplios de consumidores de bajos ingresos. Estas experiencias son incipientes en algunos casos, o han sido de corta duración en otros, y son por tanto bastante heterogéneas. No obstante, representan una profunda innovación respecto de las modalidades tradicionales de distribución de bienes básicos.

Se ha buscado en estos trabajos sistematizar un número acotado de experiencias relevantes en la materia, que puedan ilustrar el fenómeno en una primera aproximación y dar cuenta de su importancia potencial.

En primer lugar, se presenta un estudio de caso de organización en la base, asimilable a una forma de cooperativa de consumo de tipo territorial. Se trata de las experiencias en curso en São Paulo, Brasil, y particularmente en la aglomeración obrera de São Bernardo do Campo (a través de la Asociación de Compras Comunitarias de São Paulo), en las que las iniciativas de abastecimiento organizado provienen de organizaciones comunitarias, estableciendo ne-

xos con organismos estatales y privados. Las motivaciones presentes en estos organismos de base para el abastecimiento se ligan a experiencias de movilización sindical y buscan enfrentar las situaciones de distribución regresiva del ingreso, así como defenderse de la especulación en una situación inflacionista.

En segundo lugar, se reseña la compleja experiencia de las Juntas de Abastecimientos y Precios en el período 1972-73 en Chile. No obstante su corta duración, estas Juntas -organizadas desde los barrios por la comunidad- llegaron a abastecer a la gran mayoría de los consumidores de ingresos medios y bajos, en conexión con los organismos estatales de distribución y el comercio minorista. La masificación de estos organismos de abastecimiento fue estimulada por la situación de escasez en algunos productos, originada en las políticas gubernamentales orientadas a la redistribución del ingreso, que expandieron la demanda de alimentos básicos en un intento de rigidices de oferta. Los desequilibrios de mercado así generados, junto a la agudización de los conflictos socio-políticos, fueron el marco en el que esta experiencia se desarrolló, hasta terminar bruscamente en 1973.

Por último, se examinan en un tercer estudio las actuales políticas de distribución minorista en Nicaragua, que combinan la acción estatal con la de organismos comunitarios de base y del sector privado, a partir de una situación económica deteriorada, primero por las consecuencias de un tipo de desarrollo extremadamente concentrador y excluyente, y luego por la situación de guerra civil que culminó en 1979 en una insurrección popular.

Se ha buscado en cada caso caracterizar el contexto en que se gestan las organizaciones de base para el abastecimiento alimenticio (estructura de los sistemas urbanos, de las redes de distribución tradicionales, de la distribución del ingreso, la situación nutricional, las políticas estatales) y sus modalidades de generación (relación con organismos de Estado, con

organizaciones populares y con instituciones diversas), así como describir sus características de funcionamiento (formas de organización, grado de participación comunitaria, relación con el comercio minorista y mayorista y con las instancias estatales), junto al análisis de la dinámica que adquiere su desempeño en relación a los objetivos alrededor de los cuales se constituyen.

Estas experiencias, incipientes unas de corta duración otras, se insertan en situaciones en las que los circuitos tradicionales de distribución tienden ya sea a dislocarse, ya sea a manifestar de modo flagrante su insuficiencia. No pueden ser pues evaluadas fuera de estas condicionantes, pues en particular no han formado parte de estructuras institucionalizadas y generalizados de gobierno local. No obstante, los procesos de democratización en el continente permitirán tal vez la generación de mejores condiciones para la experimentación y desarrollo de experiencias de abastecimiento como las aquí analizadas en una primera aproximación.

LA ASOCIACION DE COMPRAS COMUNITARIAS  
DEL ESTADO DE SÃO PAULO  
(São Bernardo do Campo - S. Paulo - Brasil)

Una experiencia popular en el abastecimiento  
de alimentos a los trabajadores urbanos

Abril - 1983  
São Paulo - Brasil

•  
•  
•

•  
•  
•

## PRESENTACION

Este trabajo fue desarrollado en función de los intereses del GIA Grupo de Investigaciones Agrarias de la Academia de Humanismo Cristiano, de Santiago, Chile, para el estudio de experiencias populares y organización del abastecimiento urbano de alimentos. Tales experiencias han surgido de manera puntual en algunos países latinoamericanos y representan una profunda alteración en las modalidades tradicionales de distribución de los bienes básicos a las poblaciones.

De esta forma, importa, en un primer momento, intentar una sistematización de esta experiencia, en la perspectiva de comprender el tema en un contexto mayor que el de los países donde se origina, así como también estimar la importancia potencial de este fenómeno. Esto explica el hecho de que el presente estudio se empeñe más en la descripción de la experiencia de la Asociación de Compras Comunitarias del Estado de São Paulo y su inserción dentro de la realidad del Municipio de São Bernardo do Campo, que una discusión detallada y exhaustiva de su funcionamiento.

## INDICE

- I La región metropolitana de São Paulo
  - I.1 La planificación del Abastecimiento
- II El Municipio de São Bernardo do Campo
  - A. Población, ingreso y empleo
    - A.1 1978/1980: La explosión de las huelgas y la creación del fondo de huelga
  - B. La estructuración del Municipio y la cuestión del abastecimiento de alimentos
- III La Asociación de Compras comunitarias del Estado de São Paulo
  - A. Historia
  - B. Objetivos
  - C. Funcionamiento
  - D. Relación con otros organismos e instituciones
  - E. Otras actividades
  - F. Problemas y Perspectivas

## ANEXO

- A. Algunos Conceptos Básicos y Definiciones
- B. Cuadros
  - I Municipios integrantes de la región Metropolitana del Gran São Paulo
  - II Relación de Municipios, Distritos y Subdistritos que componen las zonas del Gran São Paulo
  - III Tasa media geométrica de crecimiento anual, por región administrativa del Estado de São Paulo
  - IV Estado de São Paulo - Estructura Fundiaria 70/75
  - V Estado de São Paulo, población residente, fuerza de trabajo y personas ocupadas en agricultura 71/79



- VI Estado de São Paulo - Uso de Técnicas Modernas en Establecimientos Rurales 60/75
- VII Estado de São Paulo - Fuerza de Trabajo en los Establecimientos Rurales 70/75
- VIII Estado de São Paulo - Crédito de Comercialización
- IX Estado de São Paulo - Balanza Producción y Consumo de Productos Agrícolas - 1980
- X Municipio de São Bernardo do Campo - Distribución de la población potencialmente económica - 1979
- XI Municipio de São Bernardo do Campo - Industria - Número de Empleados - Población Flotante Industrial - 1979
- XII Municipio de São Bernardo do Campo - Distribución de la Población desempleada por tiempo de desempleo - 1979
- XIII Municipio de São Bernardo do Campo - Distribución de la Población según ingreso medio mensual individual - 1979
- XIV Municipio de São Bernardo do Campo - Ingreso medio individual y variaciones
- XV Municipio de São Bernardo do Campo - Distribución de la población según ingreso domiciliar - 1979
- XVI Municipio de São Bernardo do Campo - Ingreso medio domiciliar y desviaciones - 1979
- XVII Municipio de São Bernardo do Campo - Distribución de la población según ocupación e ingreso medio mensual individual - 1979
- XVIII Municipio de São Bernardo do Campo - Población - Número de Habitaciones y familia media - 1979
- XIX Municipio de São Bernardo do Campo - Población por barrio 1980
- XX Municipio de São Bernardo do Campo - Población de barrios marginales (favelas) - 1980
- XXI Municipio de São Bernardo do Campo - cooperativas de Consumo - 1980

C. Mapas

- I Area Metropolitana del Gran São Paulo
- II Estado de São Paulo - Evolución de la Población  
40/80
- III Estado de São Paulo - Evolución de la Población  
70/80
- IV Localización de São Bernardo do Campo en Gran  
São Paulo
- V Municipio de São Bernardo do Campo - Ingreso Me-  
dio Mensual y separaciones por barrio
- VI Gran São Paulo - Desempleo según áreas homogéneas  
1979

BIBLIOGRAFIA PRINCIPAL

1. BARROS, M. DE S. et. alii - Mercado Varejista de generos alimenticios da Grande Sao Paulo, uma abordagem estrutural. Agricultura em São Paulo, São Paulo, 219-68, 1978.
2. PEREZ, L.H. - O Abastecimento. Metropolitano, in: Congresso Paulista de Agronomia, 2, São Paulo 1979 7p. Mimeo.
3. PEREZ, L.H. et. alii - O Abastecimento no Estado de São Paulo, Coordenadoria de Abastecimento, S.A.A./F.A.O. - 1982.

## I LA REGION METROPOLITANA DE SÃO PAULO

La región metropolitana del Gran São Paulo está legalmente constituida por el municipio de la Capital (São Paulo) y más de treinta y seis municipios vecinos, los cuales presentan una gran integración a través de una red urbana prácticamente continua 1/. Contando con apenas 3.2% de territorio paulista, esta región concentra prácticamente la mitad de la población del Estado y el 10.6% de la población brasileña.

Se caracteriza de esta forma, no solamente con ser la mayor concentración demográfica, sino también el mayor centro de oferta de servicios y atención pública del país. Siendo un gran polo industrial y comercial, además de presentar el mayor ingreso "per cápita" brasilero, la Región Metropolitana de São Paulo (RMSP), ha recibido, principalmente a partir de las dos últimas décadas, enormes contingentes poblacionales, provenientes tanto del propio interior paulista como también de otros estados. Se estima actualmente un número anual de migrantes de más de 500.000 personas. El cuadro a continuación permite verificar el crecimiento de su población, así como las respectivas tasas anuales de crecimiento.

### REGION METROPOLITANA DE SÃO PAULO POBLACION Y TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO

Año	Población	% Crecimiento Anual	% en relación a la población del Estado
1960	4.791.245	5.4	36.9
1970	8.139.730	4.5	45.3
1980	12.588.439		

FUENTE: FIBGE. Censos Demográficos 2/

1/ La población de los Municipios componentes, como sus respectivas poblaciones en el año 1980, que se encuentra en el Anexo Cuadro I.

2/ FIBGE - Fundação Inst. Bras. de Geografia y Estadística.

Los altos índices de crecimiento de la Región Metropolitana de São Paulo no constituyen fenómenos aislados, sino que son en gran medida el reflejo de crecimiento económico diferenciado (tanto a nivel del país como interno al Estado) y también de las alteraciones sufridas en la base agrícola brasileira, como consecuencia de los procesos de modernización de la agricultura.

Así, se tiene por un lado, como polos de atracción, la concentración de los sectores secundarios y terciarios (principalmente comercio y sistema financiero) en la región del municipio de São Paulo y a sus ejes de expansión y, por otro, el despoblamiento del medio rural y el aumento de las poblaciones urbanas en todas las regiones del Estado (ver Anexo, Cuadro III). Este último fenómeno es particularmente el reflejo de las políticas agrícolas adoptadas en el país, a través, principalmente, de la vinculación del crédito al uso de maquinarias e insumos modernos, privilegiando los grandes productores y los grandes cultivos orientados principalmente en la exportación, en detrimento de los pequeños productores y de la producción de alimentos. Esta situación, aliada a las modificaciones de las leyes de trabajo que provocaron la transformación de la mayoría de los trabajadores permanentes en temporeros o trabajadores temporales ("boias frias") 1/ y al incremento de las actividades especulativas sobre la tierra, redundaron en un nuevo cuadro agrícola en que la concentración fundiaria, la ocupación de las fronteras agrícolas por grandes grupos económicos o latifundios, el aumento de las actividades altamente mecanizadas (cultivos de exportación o agro industriales: soya, caña de azúcar, etc.) o extensivas (pecuarias) (Ver Anexo, Cuadros IV a IX) forzaron a la migración de grandes masas de poblaciones rurales en dirección a las ciudades, como única alternativa de supervivencia.

---

1/ A partir de 1964 hubo una extensión al medio rural de la garantía de algunos derechos de los trabajadores, tales como el 13° sueldo, vacaciones, salario mínimo, etc. Tales medidas pasaron a aumentar la mantención de los trabajadores permanentes. Este hecho, que culminó con el término de contrato y expulsión de las propiedades, junto con la poca calificación de estos trabajadores para la actividad urbana y la insuficiente oferta de empleo en la ciudad, constituyen los mayores argumentos utilizados en la explicación del fenómeno de la expansión de las masas trabajadoras temporales en la agricultura, las cuales pasan a atender demandas estacionales de la fuerza de trabajo.

De esta manera, la población que se dirige a la Metrópoli en busca de trabajo está constituida básicamente por familias de bajo ingreso, sin calificación profesional para la vida urbana. Dirigiéndose principalmente a los municipios de la capital y otros más industrializados dentro de la Región Metropolitana, (principalmente la región del A B C D: Santo André, São Bernardo do Campo y Diadema) estas familias, sin recursos, fueron poco a poco ocupando las regiones más periféricas, multiplicando los millares de loteamientos irregulares y completamente desprovistos de infraestructura urbana.

La forma como puede ser comprendido este proceso de crecimiento metropolitano es a través de dos conceptos de modelo de expansión periférica, el cual ocurre, básicamente a partir de la existencia de mecanismos económicos que confieren al suelo urbano funciones económicas ajenas a su utilidad intrínseca y natural 1/. Tales mecanismos constituidos por la inflación crónica, por la inexistencia de un mercado de capitales estable y por la ausencia de impuestos significativos para la propiedad inmobiliaria, transforman la inversión en tierra como el único medio para la constitución y preservación de un patrimonio. De esta situación y la consecuente especulación inmobiliaria, resultó el siguiente cuadro urbano:

- a) densificación de la porción central de la metrópoli y de sus ejes de expansión;
- b) subutilización del anillo intermedio (50% de áreas ociosas);
- c) dispersión periférica en loteamientos discontinuos, (66% de vacíos).

La retención de inmuebles dotados de infraestructura permite a los especuladores la apropiación privada de las inversiones públicas (asfalto, agua,

---

1/ Bolaffi, Gabriel. "Expansão Periférica" Diagnóstico 75; citado por Perez, L.H. in "O Abastecimento Metropolitano", 1979.

luz, alcantarillado, etc.) y fuerza a las capas de bajo ingreso a localizarse a largas distancias, en áreas desprovistas de beneficios sociales.

Este modelo de desarrollo urbano, aparentemente es a la inversa de lo que ocurre en los países desarrollados, donde la población de renta más baja, desprovista de transporte propio, reside en conjuntos habitacionales próximos al centro, en tanto que las familias ricas residen en áreas más distantes 1/.

De esta manera, y para comprender mejor las diferentes realidades que coexisten dentro de la metrópoli, es conveniente adoptar una estratificación geográfica que permita visualizar los diferentes grados de atención a las necesidades de la población. En este sentido, se adopta aquí, la misma clasificación elaborada por la Asociación Nacional de Programación Económica y Social -ANPES-, que, según parámetros de residencias con conexión al agua y al alcantarillado, ingreso familiar y densidad demográfica, dividen a la Región Metropolitana en cuatro zonas: Central, Intermediaria, Periférica y Circundante o Rural. Esta división es bastante útil para el estudio del abastecimiento metropolitano ya que al no existir homogeneidad en la distribución de estas características, principalmente en el ingreso y en la densidad poblacional, muestra diferencias en el comportamiento tanto de consumidores, como de los demás agentes involucrados en el proceso de comercialización 2/.

---

1/ Pérez, L.H. - "O Abastecimento Metropolitano", 1979.

2/ La clasificación de los municipios y distritos de la Región Metropolitana de San Paulo, por zonas, se encuentran en el Anexo, Cuadro II.

CARACTERIZACION DE LAS ZONAS, DE ACUERDO CON EL PORCENTAJE DE CONEXION AL AGUA Y AL ALCANTARILLADO, INGRESO FAMILIAR Y DENSIDAD DEMOGRAFICA EN LAS SUBDIVISIONES GEOGRAFICAS (Cuadrantes) AREA DE GRAN SAO PAULO. 1974.

ZONAS	Agua %		Alcantarillado %		I. Familiar (cruzeiros)		Densidad (hab/km2)	
	Min	Máx	Min	Máx	Min	Máx	Min	Máx
Central	80	100	80	100	2.146,	4.089,	87,6	299,8
Intermed.	10	90	0	80	1.165,	2.989,	46,9	194,0
Perifér.	0	60	0	30	935,	1.506,	12,3	120,5

Observaciones: La Zona rural o Circundante corresponde al resto del área para la cual no existen datos sobre los criterios adoptados.

FUENTE: Asociación Nacional de Programación Económica y Social ANPES.

DISTRIBUCION DE LA POBLACION Y EL INGRESO EN LAS ZONAS DEL GRAN SAO PAULO

	Central	Intermed.	Periférica
Densidad demográfica	144	113	52,8
Ingreso familiar cruzeiros 1974	2.950	1.780	1.250

FUENTE: Weiss, Joseph - "O Abastecimento da Periferia da Grande São Paulo - CEACESP, informe no publicado, 1977 1/

Se observa en el cuadro anterior, que la variable de densidad demográfica e ingreso familiar, presentan una relación directa con la estructura urbana del Gran São Paulo. De ambos indicadores se obtiene "el poder de compra"

1/ Citado en Secretaría da Agricultura de SP. "Abastecimento da Periferia da Grande São Paulo - SA. S. Paulo, 1977.

por m<sup>2</sup>", variable determinante en la localización de los diversos tipos de establecimientos detallistas. Esto significa que la concentración geográfica de estas familias y del ingreso permite el desarrollo de establecimientos detallistas que operan en gran escala y que son capaces de ofrecer precios más bajos a los consumidores. Sin embargo a medida que el poder de compra se va volviendo más disperso, desde el punto de vista de la periferia, se cambia la estructura de demanda, imposibilitando el desarrollo de esos establecimientos y se mantiene la forma más tradicional del comercio detallista, o sea, establecimientos que trabajan en menor escala de compra y venta, imposibilitando, por lo tanto, de ofrecer al consumidor los mismos precios pagados en las zonas centrales. Se llega de esta manera a una situación paradójica, en que la población más pobre es carente de alimentación y la que paga más caro por ella.

El cuadro que sigue permite visualizar la importancia relativa de esos establecimientos en el Gran São Paulo, así como el dimensionar la escala económica en que operan.

GRAN SÃO PAULO: NUMERO Y VOLUMEN DE VENTAS DE LOS LOCALES DETALLISTAS DE ALIMENTOS. CENSO NIELSEN 1976/77 - INDICE NIELSEN ALIMENTICIO 1/

Características	NUMERO DE LOCALES		VOLUMEN DE VENTAS	
	Absoluto	Relativo %	Absoluto (en millon)	Relativo %
Autoservicio de 5 o más cajas registradoras	265	1,3	15.073	50,7
Autoservicio de menos de 4 cajas registradoras	2.020	9,7	8.996	30,3
Tradicionales	18.532	89,0	5.635	19,0
TOTAL	20.817	100,0	29.704	100,0



Este cuadro, además de las informaciones sobre el nivel de ingreso familiar o del tipo de establecimientos donde son realizadas las compras de alimentos y la distribución geográfica de los establecimientos detallistas en las diferentes zonas del gran São Paulo, permiten la confirmación de las observaciones hechas anteriormente.

SÃO PAULO: NIVELES DE INGRESO Y GASTOS EN ARTICULOS POR TIPO DE ESTABLECIMIENTO DETALLISTA, 1972.

ESTABLECIMIENTOS	NIVELES DE INGRESO		
	Baja	Media	Alta
Ferias libres	26	24	18
Supermercados	9	29	51
Almacenes o emporios	42	17	5
Panaderías	8	10	6
Carnicerías	10	12	12
(Fruterías)	1	2	1
Ambulantes	3	1	1
Otros	1	5	6
TOTAL	100	100	100

FUENTE: FIPE - USP.

Las capas de población de bajo ingreso gastan 42% en almacenes o emporios, 26% en ferias libres y apenas un 9% en supermercados (inclusive "mercaditos"). En cuanto a esto, las familias ricas gastan 51% en supermercados, 18% en ferias libres y apenas un 5% en almacenes o emporios.

DISTRIBUCION DE LOS ESTABLECIMIENTOS DETALLISTAS FIJOS DE ARTICULOS  
ALIMENTICIOS EN EL AREA DEL GRAN SÃO PAULO. 1974 1/

ZONA	NUMERO DE ESTABLECIMIENTOS						Total
	Autoser- vicio	Carnice- ría y Pe- cuarias	Panadería y Confite- rías	Mercería y Emporios	Bar	Frutería	
Central	162	508	413	1.308	3.725	296	6.412
Intermed.	470	2.038	1.560	9.564	11.603	850	26.085
Periférica	201	908	643	5.422	5.013	430	12.617
Circundante	39	117	76	1.056	923	40	2.251
TOTAL	872	3.571	2.692	17.350	21.264	1.616	47.365

FUENTE: Instituto de Economía Agrícola; datos básicos de la Secretaría de Hacienda.

1/ Excepto mercado municipal, cooperativa de consumo y almacén de departamento.

DISTRIBUCION DE MERCADOS MUNICIPALES EN EL AREA DEL  
GRAN SÃO PAULO. 1974

ZONA	Nº de Mercados	Nº de	Area Total de locales
Central	3	684	9.888
Intermed.	9	409	10.734
Periférica	4	179	3.350
Circundante	-	-	-
TOTAL	16	1.272	23.972

FUENTE: Instituto de Economía Agrícola.

DISTRIBUCION DE LAS FERIAS LIBRES EN EL GRAN SÃO PAULO. 1975.

ZONA	Nº de Ferias Libres Semanal.	Nº de	/Feria
Central	68	8.575	126,0
Intermed.	450	43.488	96,6
Periférica	206	10.276	49,9
Circundante	43	1.375	32,0
TOTAL	767	63.174	83,1

FUENTE: Instituto de Economía Agrícola.

Aspectos Nutricionales

La alimentación se constituye en uno de los más importantes items de la composición de los gastos familiares en el Estado de São Paulo. Una investigación realizada por el FIGBE (Fundación Instituto Brasileiro Geográfico y Estadísticas), en 1977, muestra que el 65.7% de las familias paulistas tiene un gasto mensual inferior a cinco salarios mínimos, siendo que el 38.6% al 51.7% de este valor se refieren a gastos de alimentación.

De esta misma investigación se desprende que, para las familias de gastos inferiores, los mayores déficits nutricionales son calóricos, o sea, que la cantidad de alimentos ingeridos son insuficientes 1/.

---

1/ La estructura de la dieta calórica es bastante monótona para las clases inferiores. Está constituida básicamente por cereales y leguminosas. En los estratos más bajos el arroz llega a constituir, aisladamente, más del 70% del aporte calórico total, mientras que las proteínas aportadas por estos dos grupos de alimento, (principalmente arroz y frejol) representa el 75% del aporte proteico total.

GASTO CORRIENTE MONETARIO EN ALIMENTACION Y NUMERO TOTAL DE  
FAMILIAS POR NIVELES DE GASTOS  
(en porcentaje)

Niveles de gastos corrientes de familia (N° S.M.)	Número total de familias	Gasto corriente monetario en alimentación
Menos de 2,0	23,0	51,7
2,0 a 3,5	23,8	44,0
3,5 a 5,0	18,9	38,6
5,0 a 7,0	12,4	33,2
7,0 a 10,0	10,6	28,4
10,0 a 15,0	6,2	23,1
15,0 a 20,0	2,7	18,6
20,0 a 30,0	1,7	16,0
Más de 30,0	0,7	10,1
TOTAL	100,0	30,1

FUENTE: FBGE-ENDEF - Estudio Nacional de Gastos Familiares (Datos preliminares) - Gastos de las familias - Región II - São Paulo - Tab. 9 pp. 59, 1978.

INDICE DE ADECUACION DE INGESTION DE CALORIAS POR  
CLASE DE INGRESO 1974/75.  
(en porcentaje)

Areas	Menos 1 S.M.		1-2 S.M. <u>1/</u>		+ de 5 S.M.	
	Calorías	Proteínas	Calorías	Proteínas	Calorías	Proteínas
Metropolit.	75.51	120.50	94.59	170.64	105.23	268.86
Urbana	93.16	133.41	100.60	169.61	108.04	266.70
Rural	102.37	172.14	106.66	201.50	117.09	279.52

FUENTE: FIBGE - ENDEF (Datos Preliminares) 1979.

1/ Agregando para el nordeste de 1 a 1.5 y de 1.5 a 2 salarios mínimos.

Se observa también que en el área metropolitana la población de estratos inferiores de ingreso es la que presenta mayores índices de inadecuación calórica, confirmando así, la fuerte connotación urbana del problema de la desnutrición es el Estado de São Paulo.

Es interesante resaltar una investigación realizada por CEBRAP - Centro Brasileiro de Análisis y Planificación -, la cual compara los resultados de dos investigaciones anteriores, sobre gastos y consumo alimentario en el municipio de São Paulo 1/. Tal comparación permite observar que en el período 1961/1974 ocurrieron significativas alteraciones en el perfil de consumo alimenticio de la población paulista.

Según este estudio se registró una caída en el consumo de los principales productos que contribuían en el aporte calórico del orden del 25.1% para los cereales, 54.3% tubérculos y 18% para las leguminosas, y, paralelamente un aumento del consumo de productos proteicos: carnes: porcino, bovino, pescado + - de 10.7%, leche pasteurizada fresca y huevos + 16.3%.

Tales cambios en el perfil de consumo representaron una caída de en el total de las calorías ingeridas y del 18.2% en lo que dice relación con las proteínas; a pesar del aumento relativo del consumo de proteínas de origen animal sobre el total de proteínas, pasando del 42.2% a 49.0% del período en cuestión.

Se registraron todavía variaciones internas en cada uno de los nueve grupos de productos analizados. En esta forma hubo un significativo aumento en el consumo de fideos, + 75.6%, lo que no fue suficiente para cubrir la caída ocurrida con los demás componentes del grupo: arroz -17.5%, pan y bizcochos - 41.0% y harina de trigo - 54.9%. En el grupo de aceites y grasas - las variau

---

1/ Las referidas investigaciones fueron realizadas en 1961 y 1974 y 1974/75, respectivamente por la Fundación Getulio Vargas (del Municipio de São Paulo) y por la Fundación Brasileira de Geografía y Estadísticas, a nivel nacional.

ciones en términos de sustitución interna- la mantequilla representó una reducción del 73,3% mientras que la margarina tuvo un aumento en su consumo en un 290.9%. En cuanto al grupo de tubérculos hubo una caída representativa en el consumo de papas -56.6% y -49.0% en lo que se refiere a harina de mandioca.

Se verifica, por otro lado, que las carnes de pollo y cerdo mostraron un ligero aumento en el consumo, concomitante con los precios del período.

Por otra parte, productos como la naranja, banana, grasas, pescado fresco, papas, pan, galletas, mostraron variaciones de precios sobre el 20%, llegando a 206.7% como ocurrió con las naranjas. Para estos productos hubo una caída en el consumo del orden del 40 al 60% en comparación con las cantidades consumidas en 1961.

El estudio del CEBRAP, aún en versión preliminar, apunta a una disminución de los gastos en alimentación en torno al 7.2% para el total de las familias investigadas, independientemente del factor ingreso.

Entre tanto, dada la vinculación entre el ingreso y la diversidad en el patrón de consumo ya verificada por los estudios anteriores, donde el ingreso actúa como factor determinante en la disponibilidad de alimentos al hogar, el presente trabajo de CEBRAP indica que los cambios ocurridos deben afectar principalmente las clases de menores recursos 1/.

#### 1.1 LA PLANIFICACION DEL ABASTECIMIENTO

Hasta hace poco, el acelerado ritmo de expansión de la economía paulista era mucho más una fuente de optimismo que un motivo para pensar en planificación. Con la explosión urbana de las últimas décadas el consecuente proceso de crecimiento desordenado de la Región Metropolitana, los problemas,

---

1/ O Abastecimento no Estado de São Paulo - Coordenadoria do Abastecimento SAA/FAO - 1982.

sobre todo de infraestructura básica, comenzaron a asumir proporciones alarmantes. La rápida caída del nivel de vida en la capital, -la contaminación, el aumento de la mortalidad infantil, las fuentes de enfermedades endémicas, el congestionamiento del tránsito, etc.- colocó en un primer plano la necesidad de planificar el crecimiento.

Incapaz de colocarse al frente del proceso socio-económico, le cupo al Poder Público el papel de intentar corregir las distorsiones producidas por la expansión desordenada. En la última década, grandes inversiones fueron (y todavía son) hechas en infraestructura básica.

En este contexto, el abastecimiento apenas apareció en una u otra crisis coyuntural. Al "cinturón verde" metropolitano se le fue reduciendo su área por la construcción de estanques de agua y de carreteras, por la extracción de arcilla y arena, por la contaminación de los ríos y del aire y por la especulación inmobiliaria. La pequeña producción de alimentos empezó a ser desestructurada, desplazada y sustituida por cultivos más rentables, estimulados por el mercado externo.

En este período, la Secretaría de Agricultura sufrió un fuerte proceso de reducción que se reflejó en la disminución de su presupuesto y en la pérdida de gran parte de sus técnicos. Acompañando a la gran expansión agro-industrial, se desarrollaron los sectores de almacenamiento de materias primas y de tecnologías de alimentos (CEAGESP e ITAL).

Hasta 1980 no había, en el estado de San Paulo, una institución específicamente encargada de definir y de coordinar la implementación de una política estadual de abastecimiento. En la década de 1970, las diversas instituciones federales, estaduais y municipales, actuaban en forma desordenada, realizando estudios paralelos incluso en los mismos organismos, donde los diferentes departamentos de coordinación no sumaban esfuerzos.

Con el agravamiento de la crisis económica, la cuestión del abastecimiento alimenticio tomó mayores proporciones y pasó a constituirse en una fuente de preocupaciones para los cuadros dirigentes del poder público y de la iniciativa privada. A fines de 1970, la Secretaría de Agricultura es también denominada de Abastecimiento, creándose la Coordinadora de Abastecimiento con la atribución legal explícita de elaborar una política estadual para el sector y coordinar sus actividades 1/. Desde su entrada efectiva en funcionamiento, hace menos de tres años, la Coordinadora Estadual de Abastecimiento, se ha dedicado a nivel de la Región Metropolitana, especialmente, a las siguientes actividades:

- Detalle

Creación de infraestructura de gran escala para la venta de productos hortícolas y frutícolas, con precios controlados (15% sobre el precio a mayoristas de la Central de Abastecimiento Estadual), fiscalización de precios, calidad, pesos y medidas y la presencia directa de los productores: promoción de campañas de venta de alimentos básicos y productos en los pick de las cosechas, a precios menores que los del mercado.

- Mayoristas

Creación de nuevas fuentes de ventas de mayoristas de productos hortícolas y frutícolas, visualizando la descentralización de la actual comercialización de estos alimentos, buscando lograr así una mayor racionalidad y economía en la distribución a la Región Metropolitana de São Paulo.

---

1/ "O Abastecimento no Estado de São Paulo" - Coordenadoria de Abastecimento SAA e FAO - 1982.



- Consumidor

Desarrollo de programas de orientación del consumidor principalmente en lo que se refiere a aspectos nutricionales de los alimentos, aprovechando sus partes no convencionales e indicaciones de preparación de productos de menos precio en cada época.

- Asociativismo

Orientación a la formación y organización de grupos de compra. Orientación, implantación y seguimiento de huertos comunitarios.

Como organismos actuantes en el área de Abastecimiento de la Región Metropolitana de São Paulo cabe resaltar además de la Coordinadora Municipal de Abastecimiento, organizaciones de Defensas del Consumidor (CODECOM y PROCOM), COBAL - Compañía Brasileira de Alimentos y Secretaría Estadual de la Salud e Higiene y Educación y Cultura.

## II EL MUNICIPIO DE SÃO BERNARDO DO CAMPO

### A. La población, el ingreso y el empleo

El municipio de São Bernardo do Campo conjuntamente con los de Santo André, Mavá, Osaslo, Guarulhos y Diadema, constituyen uno de los centros más populosos de la Región Metropolitana del Gran São Paulo. El notable crecimiento demográfico observado en estas ciudades se dió principalmente en la década del 60 y se constituyó en un fenómeno estrictamente vinculado a la localización, en esta región, de las mayores industrias del país, principalmente las industrias automovilísticas.

El cuadro siguiente permite verificar el gran incremento poblacional de las últimas décadas experimentado por el municipio.

MUNICIPIO SÃO BERNARDO DO CAMPO. EVOLUCION DE LA POBLACION 1960/1980.

Año	Población	% Crec. Anual	% Rel. Pop. RMSP
1960	81.128		1.7
1970	201.662	9.5	2.5
1980	425.780	7.8	3.4

FUENTE: FIBGE. Censos Demográficos.

La industrialización del Municipio tiene su inicio en los años 20/30 con la instalación de pequeñas industrias artesanales, principalmente de muebles, las que constituyen todavía una característica del municipio. Posteriormente se instaló un conglomerado de industrias pioneras en el área mecánica. Este hecho, junto con la proximidad y facilidad de comunicación del municipio con la Región de São Paulo, ya en ese entonces el mayor mercado consumidor nacional y la vía de acceso con el puerto de Santos, vino a determinar la elección hecha por los organismos federales para la localización e instalación de la industria automovilística.

Se caracterizó, a partir de allí, la actividad industrial como preponderante en la ocupación de la fuerza de trabajo local. De hecho, investigaciones efectuadas por la Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo en 1979, constatan que del total de la población ocupada en fuerza de trabajo, más del 52% trabajaba en la industria, mientras que el 47% era ocupada en el sector terciario (32% en la prestación de servicios y 15% en el comercio) y apenas un 1% en actividades del sector primario (agricultura, ganadería, silvicultura y extracción mineral).

El ingreso medio mensual individual era de cinco salarios mínimos variando de - 1 hasta 10,5 salarios mínimos para el Municipio. Apenas 3% de la población empleada poseía un ingreso mensual individual superior a los 20 salarios mínimos.

El cuadro siguiente permite visualizar la distribución de la población económicamente activa, según el sector de actividad y el ingreso mensual individual.

DISTRIBUCION DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA SEGUN SECTOR DE ACTIVIDAD  
E INGRESO MENSUAL INDIVIDUAL. SÃO BERNARDO DO CAMPO 1979.

Ingreso Mensual Individual - Salar. Mín.	SECTOR DE ACTIVIDADES			TOTAL
	Primario	Secundario	Terciario	
0 a 1	0.01	2.18	5.96	11.615
1 a 3	0.01	19.26	17.95	52.978
3 a 5	0.03	11.58	9.99	30.731
6 a 10	0.08	11.30	8.15	27.798
10 a 20	0.03	6.57	3.92	14.974
20 o más	0.01	1.55	1.42	4.242
TOTAL URBANO	256	74.628	67.454	142.338

FUENTE: Prefeitura Municipal de São Bernardo del Campo.

El ingreso medio mensual familiar era de 9.5 salarios mínimos, variando de 2 a 17 salarios mínimos para el municipio distribuidos de la siguiente forma:

Hasta	3 salarios mínimos	14.53%
3	a 5 salarios mínimos	18.99%
5	a 10 salarios mínimos	32.33%
Más	de 10 salarios mínimos	34.15%

(siendo apenas 8.43% con más de 20 salarios mínimos)

En la etapa considerada en la investigación, de la población total del Municipio, el 49.6% se encontraba en la fuerza de trabajo, mientras que de ese total, cerca de 5% correspondía a desempleados.

Debe resaltarse que, de la población activa de fuerza de trabajo residente en el municipio, el 71% trabajaba en esta localidad, mientras que el 29% restante lo hacían fuera de São Bernardo do Campo, principalmente en la ciudad de São Paulo.

En relación a la población trabajadora de las 824 industrias del municipio, en 1979, 167 mil personas, el 44% residían en el propio municipio mientras que el 56% restante estaba constituido por personas residentes en otras localidades (ver cuadros del 10 al 18).

Estos datos mostrados por la investigación de la Prefectura del Municipio de São Bernardo do Campo (1979), reflejan una situación coyuntural que ya no corresponde a la realidad del empleo y el ingreso del municipio. Aunque no se dispone de datos concretos que lo comprueben, se sabe que a partir de esta fecha, con la implementación del decreto que instituía los reajustes salariales semestrales y con el agravamiento de la crisis económica nacional, hubo un aumento paulatino de la tasa de desempleo y de rotación en el trabajo, así como también se acentuó la política de reducción salarial a los trabajadores.

A.1 1978-1980: La explosión de las huelgas obreras y la creación del fondo de huelga.

Hasta 1978, las campañas salariales de cualquier categoría profesional pasaban desapercibidas, pues se limitaban a un ritual jurídico y burocrático. Las negociaciones consistían en una farsa, pues ni los trabajadores ni los empresarios tenían ningún poder en la mesa de negociaciones, desde el momento que el aumento era decretado por el gobierno.

La práctica de negociación salarial se limitaba al ritual que el abogado representante de los trabajadores entregaba una pauta de reivindica-

ciones al abogado representante de los patrones. Las reivindicaciones eran, invariablemente, rechazadas y se apelaba a la Delegación Regional del Trabajo, concluyendo el proceso con la instauración de arbitraje colectivo en el Tribunal Regional del Trabajo.

El dirigente sindical se limitaba, entonces, a convocar a una asamblea de lanzamiento de una campaña salarial, una exigencia de la legislación para la aprobación de la pauta de reivindicaciones.

La ausencia de negociaciones efectivas predominó hasta 1977, cuando los sindicatos lanzaron una campaña de reposición salarial del 34%. Esta campaña fue iniciada a partir de una publicación de denuncia de bancos internacionales de que el gobierno brasilero había falseado el índice de inflación de 1973, lo que significó una pérdida salarial del 34% para los trabajadores.

El sindicato salió a las calles, denunciando el engaño del gobierno a los trabajadores. La reacción fue sorprendente: los trabajadores fueron en masa al sindicato y, por primera vez desde 1968, se habló de huelga. A pesar de la reacción favorable de los obreros, el sindicato buscó una solución legalista, abriendo procesos y manteniendo contactos.

En 1978, el Sindicato de los Metalúrgicos de São Bernardo y de Diadema, encabezaron una campaña de denuncia a las negociaciones, rehusándose a enviar a los empresarios las reivindicaciones de aumento salarial, bajo el argumento que la política salarial de entonces era inadecuada. Incluso sin las reivindicaciones del sindicato, el gobierno decretó un índice de aumento, que entró en vigencia al 1º de abril. El día 12 de mayo, los metalúrgicos recibieron su primer salario ya reajustado y, constatando el índice concedido a los empleados de la Saab-Scania de São Bernardo, entraron en huelga inmediatamente.

A continuación siguieron paralizaciones en las mayores fábricas del sector metalúrgico y posteriormente se extendieron por las fábricas de los sectores químico, farmacéutico, de caucho y de alimentos. Los trabajadores entraban a las fábricas, marcaban la tarjeta y permanecían de brazos cruzados en el interior de las empresas.

La huelga solamente terminó cuando los empresarios concedieron aumento salarial adicional del 11% en promedio.

La huelga de 1978 fue decisiva porque fue la primera vez que los patrones se sentaron en la mesa de negociaciones con los trabajadores, sin mandar a sus representantes. Fue el marco de una nueva era en términos de las relaciones entre los patrones y los empleados. En 1978 los trabajadores obtuvieron una gran victoria pues ganaron un aumento salarial, cláusulas sociales superiores a las que el tribunal acostumbraba a conceder y los días en huelga fueron pagados normalmente por las empresas.

En 1979, la campaña salarial de los metalúrgicos también terminó en un impase y una nueva huelga se desencadenó. Al principio, los trabajadores repitieron la estrategia del año anterior, pero se encontraron con empresarios mejor preparados para enfrentar las paralizaciones de faenas, ya que cercaban las fábricas aislando a los huelguistas. Los sindicatos cambiaron de estrategia, creando lo que se llamaban "corrientes para frentes" (más tarde llamados "piquetes").

Grupos de trabajadores impedían el acceso a las fábricas, convocando para asambleas gigantescas en el estadio de Villa Euclides. La huelga duró 15 días, se creó un fondo de huelga, y los metalúrgicos recibieron un reajuste del 63%. En contrapartida, esta vez no recibieron el pago por las horas no trabajadas, se enfrentaron con la represión policial y hubo intervención federal en los sindicatos.

En 1980, los metalúrgicos desencadenaron la más larga paralización de su historia: 41 días. Una gran masa de hasta 100 mil personas, volvieron a llenar el estadio de Vila Euclides, cuyo campo era sobrevolado por los helicópteros militares durante las asambleas. Un gran aparato policial-militar cercó São Bernardo y hubo conflictos en las calles y represión violenta.

Los dirigentes del movimiento fueron apresados y procesados -en base a la ley de seguridad nacional- mientras que los sindicatos eran intervenidos. Los metalúrgicos, en contrapartida, recibieron aumentos escalonados entre el 7% (para el estrato de 1 a 3 salarios mínimos) y de 6% (para el estrato de 3 a 6 salarios mínimos), pero no recibieron pago por las horas paradas.

En 1981 no hubo huelgas ya que los sindicatos se encontraban intervenidos. El año siguiente, sin embargo, los metalúrgicos de São Bernardo volvieron a parar durante 5 días, reivindicando el 7% de aumento a título de los aumentos de productividad. Conquistaron un 5.5% y nuevas cláusulas sociales, como estabilidad en el empleo para las madres embarazadas y para los accidentados 1/.

B. La estructuración del municipio en la cuestión del abastecimiento de alimentos.

La estructura del Municipio de São Bernardo do Campo, por barrios, con sus respectivos porcentajes de población, domicilio, ingreso medio familiar y población marginal son visualizadas en el cuadro siguiente.

---

1/ Baraldi, R. "Campanha Salarial dos Metalúrgicos" - Diário ABC (25/01/83).

MUNICIPIO DE SÃO BERNARDO DO CAMPO POBLACION - DOMICILIOS -  
 INGRESO MEDIO FAMILIAR Y POBLACION MARGINAL  
 (favelada/barrio)

Barrio	Pop %	Dom %	Ingreso Medio Fam.	Población marginal		
				1978	1980	1982
Alvarenga	1.8	1.7	-	1351	1644	2922
Alves Dias	5.5	5.1	6.1	6514	7173	8905
Anchieta	2.5	2.3	12.0	-	-	-
Assunção	7.4	7.8	9.5	701	822	1416
Baeta Neves	9.2	9.3	7.4	5257	5288	4293
Balnearia	0.1	0.2	-	-	-	-
Batistini	1.6	1.5	-	778	840	1992
Butujuru	0.3	0.3	-	-	-	87
Centro	9.0	10.0	12.5	2914	3356	4546
Cooperativa	1.0	0.8	-	677	1153	1289
Damarchi	2.8	3.1	9.1	385	480	2300
Dos Casa	6.6	6.1	5.6	5894	7175	7736
Ferrazópolis	7.0	6.8	5.8	3638	4606	8344
Independência	4.5	4.6	6.7	103	-	-
Jordanópolis	3.5	3.6	10.4	117	-	314
Montanhão	3.0	2.6	-	2003	7582	12885
Nova Petrópolis	2.6	2.6	11.0	0	604	-
Paulicéia	5.6	5.6	7.8	221	366	574
Planalto	5.3	5.2	8.0	3209	4639	5613
Riacho Grande	1.4	1.5	12.4	273	308	658
Rudge Ramos	9.8	10.3	10.4	-	-	-
Sta. Terezinha	3.0	3.3	8.8	-	-	-
Taboao	4.7	4.7	7.1	-	-	-
Rural	1.0	0.8	-	-	-	-

FUENTE: (Página siguiente)



Observando los datos del cuadro anterior y los mapas de localización de estos barrios dentro del municipio, es posible identificar la reproducción, a nivel municipal, de los mismos problemas de la metrópoli. De esta forma, la expansión periférica de urbanización, redonda en la localización cada vez más distante de la población de ingreso menor, la cual también es cada vez menos atendida en sus necesidades de salud, higiene, transporte, educación y, principalmente, en lo que se refiere a abastecimiento de artículos alimenticios. En la medida en que se aparta del centro, en dirección de la periferia, se percibe una disminución en la concentración poblacional y en el ingreso medio familiar, mientras que, por otro lado, se verifica un aumento en el número absoluto de personas en poblaciones marginales (favelas) 1/. Así se justifica geográficamente el sentido centro-periferia, en la escasez gradual de establecimientos de comercialización moderna, los que se instalan en áreas de mayores expectativas de demanda, y la reproducción o mantención de los establecimientos tradicionales, que operan a costos más elevados.

El hecho de que algunos tipos de grandes establecimientos de distribución al detalle, como los supermercados, logran ofrecer precios más ventajosos que la de las instalaciones tradicionales se debe, no sólo a cuestiones de escala de compra y venta, sino que también a los mecanismos diferenciales de pago de las mercaderías. Mientras que los supermercados sólo realizan ventas con pagos al contado y con plazos para el pago a los productores (agrícolas e industriales) de hasta más de 30 días, los establecimientos tradicionales (emporios, bares, etc.), por el contrario, son la mayoría de las veces

---

FUENTE: de la página anterior

Población estimativa en 1981: Pref. São Bernardo.

Domicilio: Censo FIBGE, 1980.

Ingreso Medio Familiar: Pref. Munic. São Bernardo, 1979

Población Marginal: 1978 - Proyecto Rondon; 1980 - Censo Demográfico IBGE; 1982 - Pref. Municp. São Bernardo.

Obs. 9% de los domicilios están constituídos por barracas (casas callampas).

obligados a adquirir las mercaderías de mayoristas a través del pago inmediato y realizan sus ventas a plazo, financiando el consumo de sus compradores 1/. En el contexto financiero del país, con una tasa inflacionaria de alrededor del 100% anual, quedan bastante claras las ventajas económicas del sistema practicado por estos establecimientos "modernos", los cuales pasan inclusive a tener aplicaciones de capital en el mercado financiero, obteniendo de esta forma, ventajas adicionales.

Las poblaciones periféricas y pobres, tienen pocas alternativas en la obtención de alimentos a precios más accequibles, en la medida en que no disponen de instalaciones eficientes para su distribución. En este sentido, mejorías sustanciales sólo son alcanzadas por las experiencias asociativas, ya sea de los consumidores, ya sea de los pequeños comerciantes detallistas.

En el caso de los comerciantes detallistas, existe apenas un programa, la Red Somar (cadenas voluntarias), dirigido por la Compañía Brasileira de Alimentos-COBAL. Tal programa fue implementado a nivel nacional, siendo aún bastante reciente y de poca expresión.

Las asociaciones de consumidores del municipio están constituidas básicamente por las Cooperativas de Consumo y por la reciente Asociación de Compras Comunitarias del Estado de São Paulo.

---

1/ (de la página anterior)

La marginalización de las poblaciones en la región metropolitana es un fenómeno que se viene agravando año a año, como resultado principalmente de los índices elevados del costo de la vida y de las tasas de desempleo, del crecimiento de la especulación inmobiliaria y de mantención de la migración de grandes contingentes poblacionales para esos centros.

1/ Es bastante común en el mercado detallista brasilero el sistema de venta "por libreta". Tal sistema consiste básicamente en la anotación de las compras efectuadas diariamente o semanalmente por cada consumidor, las cuales son pagadas al final del mes.

Existen siete Cooperativas de Consumo, constituídas por los obreros de grandes grupos industriales -como la Volkswagen de Brasil-, Rhodia, Massey Ferguson y Mercedez Benz de Brasil (Ver cuadro XXI). Tales cooperativas no sólo se limitan a la comercialización de bienes básicos, sino que se extienden a un gran número de items, inclusive electrodomésticos.

En 1980 apenas cuatro de estas Cooperativas (dos Cooperativas de Consumo de la Volkswagen, Cooperativa de Consumo de la Compañía Brasileira Monsanto y la Cooperativa de Consumo Mercedez Benz de Brasil) poseían más de 68 mil asociados.

### III LA ASOCIACION DE COMPRAS COMUNITARIAS DEL ESTADO DE SÃO PAULO

#### A. Historia

En 1980, al término de la huelga de los metalúrgicos de San Bernardo del Campo, el fondo de huelga 1/ formado poseía, todavía, muchos alimentos en sus stocks, los cuales habían sido entregados por la población. Aprovechando este hecho, el espíritu asociativo adquirido durante el movimiento y la experiencia que se iniciaba en la distribución de alimentos a las familias de los trabajadores, un pequeño grupo de obreros de la Brastemp lanzó la idea de que se formaran Grupos de Compras Comunitarias en fábricas y barrios de la región. La idea visualizaba no sólo la mantención de la organización obtenida durante la huelga, sino que también la constitución de una forma permanente de abastecimiento de alimentos más baratos a esas familias.

---

1/ Durante los movimientos huelguistas se constituyeron comisiones encargadas de juntar dinero y alimentos en la población, los cuales eran distribuidos a las familias de los trabajadores. Tal medida facilitó la mantención del movimiento por más de 40 días (en 1980) considerando que los obreros no recibieron pago por los días no trabajados.

Funcionando inicialmente en la propia sede del Sindicato de los Metalúrgicos de São Bernardo do Campo y dirigidos por ese grupo de obreros que se organizaron en la Brastemp, se llegó a la constitución de cinco grupos de compra. De ellos hacían parte los barrios de Ferrozópolis, Dos Casa y de la población marginal de Der, del municipio de São Bernardo do Campo; Jardim Stela, Guaraciaba y de la Vila Palmares, en el vecino municipio de Santo André, y del Parque São Rafael, en el municipio de São Paulo.

La unificación del trabajo de estos grupos era garantizada por reuniones mensuales, realizadas después de cada compra y también por la elección de coordinadores, en cada uno de los grupos, los cuales colaboraban en la distribución de alimentos a las familias.

Se tentó en las primeras experiencias, la integración directa con pequeños productores rurales. La primera entidad involucrada en este sentido fue el IPPH (Instituto Paulista de Promoción Humana), organismo ligado a la Iglesia Católica, situado en el Municipio de Lins al interior del Estado de San Paulo, el cual mantenía trabajos comunitarios con el trabajo de los pequeños productores y "Boias Frias" (trabajadores temporeros). En esta época las compras no se reducían solamente a los productos básicos como el arroz y el frejol, sino que se extendían a una variada gama de productos hortofrutícolas e incluso animales de pequeño tamaño y miel. Uno de los mayores problemas que los grupos enfrentaban en esta fase, era lo que se refiere al transporte y a la distribución de los alimentos. Se formó una cadena bastante complicada y onerosa, imposible de ser mantenida por largo tiempo. La cadena consistía básicamente en el siguiente sistema de traspaso de mercadería: los productos venían directamente del interior y eran descargados en São Paulo (Parque Sao Rafael); el grupo de Guaraciaba, con transporte propio, se dirigía para este local y transportaba parte de la carga que correspondía al municipio de Sto. André y São Bernardo do Campo. Dentro de estos municipios se repetía el esquema, pasando la mercadería consecutivamente por los barrios de Jardim Stela, Ferrazópolis, Der y finalmente Dos Casa.

A pesar de todo, mientras los precios compensaron y la calidad de los productos fue satisfactoria, se mantuvo el intercambio. El rompimiento vino en mayo de 1981, y duró cerca de seis meses.

Las razones que llevaron a esta situación no están claramente comprendidas por la actual dirección de la asociación. Se sabe que los productos enviados por el interior fueron poco a poco perdiendo calidad, provocándose un gran desinterés y un reflujo en el número de familias asociadas. Los productores, contactados en esta fase, también mostraron un progresivo desinterés para mantener el intercambio.

Lo que no se tiene claro, por lo menos a nivel de la Asociación de Compras Comunitarias, es si tal empresa era económicamente viable o no, desde el punto de vista de los productores, considerando varios factores, tales como: la gran distancia del municipio de Lin en relación al de São Paulo (más de 400 kilómetros); el alto costo del transporte, el pequeño volumen de compra y la diversidad de la carga.

No se sabe, por tanto, si hubo inicialmente un apoyo de aquella institución a la organización de las compras, a pesar de sus costos, el cual después se habría roto, o si hubo otros problemas como la desorganización de los productores, intereses por otros mercados, etc.

Con la cesación de estas compras hubo una interrupción en el trabajo de los grupos organizados la cual duró cerca de tres meses. Fue a partir de allí, con el apoyo de la Curia de la Iglesia Católica de Santo André, a través de D. Claudio Humes, que los grupos comenzaron a estructurar una nueva forma de distribución de alimentos. En este sentido, se envió a Misericordia (Alemania) un proyecto en el cual el grupo expresaba la necesidad de contar con una infraestructura mínima que permitiese su organización en la adquisición y distribución de alimentos. Tal infraestructura previa era la compra de un camión,

la contratación de algunas personas y la construcción de un galpón en áreas cedidas por la Iglesia, en el que funcionaría como un local de abastecimiento y almacenaje de productos. Con la ayuda financiera conseguida entonces (1981), insuficiente para viabilizar el local, la "asociación" resolvió apenas uno de sus problemas más permanentes de distribución, comprando un camión, empleando un chofer y una secretaria y utilizando el resto del dinero como capital de operación inicial.

Esta unión inicial de los grupos, que contaban con 20 - 30 familias, fue poco a poco aumentando, hasta llegar a la situación actual de unión de casi 500 familias, organizadas en 15 barrios. Esta organización no fue homogénea en toda el área, ya que en algunos barrios se alcanzó un excelente nivel, en tanto que en otros se enfrentó con mayores dificultades. A título de ejemplo, se cita el caso de la población marginal del DER (Departamento de Estradas de Rodagem) la cual contando con aproximadamente 60 familias organizadas, no poseía ningún local que pudiera ser utilizado para reuniones y distribución de las compras. La solución vino con la construcción comunitaria (mutirão) de un local para estos fines. Esta construcción exigió un gran empeño de los trabajadores ya que estos solamente disponían de la noche para dedicarse a esta tarea. Además, este grupo sufrió una fuerte oposición del comercio establecido, el cual se negaba completar las listas de compra del grupo o bien triplicaba los precios.

En muchos barrios, la formación de grupos de compra y su adhesión a los grupos ya formados en otros barrios, fue encarado como una prolongación de los trabajos desarrollados por grupos jóvenes y de madres ligados a la Iglesia, y también de la militancia político-partidaria. Se comienza así, principalmente, a través de las actividades ligadas a la Pastoral Obrera de la Iglesia, la discusión de la creación de una Asociación de Compras Comunitarias.

En esa época, el espacio utilizado para la organización de las compras y de las reuniones era el sindicato, el que estaba bastante inadecuado para el volumen que estas adquirirían. Fueron hechos entonces los contactos con la Prefectura Municipal para obtener la concesión de un local que pudiese ser utilizado de manera fija por la "asociación", coincidiendo tal pedido, con la transferencia del Mercado Municipal a sus nuevas instalaciones, la "asociación" adquiere el uso del predio antiguo del mercado (2.400 metros cuadrados) 1/.

Desarrollando actividades de transporte y de distribución de mercaderías, la "asociación" enfrentaría todavía problemas de orden legal, fiscal, tributario. Debido a que, por el creciente volumen de sus movimientos, la "asociación" no podía seguir contando con la cobertura de la Iglesia, surge la necesidad de su transformación en una sociedad civil. Este hecho se concretiza en una asamblea realizada en Septiembre de 1981, constituyéndose así, la Asociación de Compras Comunitarias del Estado de São Paulo. El paso siguiente, y el más complicado, fue la conquista de su Inscripción Estadual en la Secretaría de Hacienda del Estado de São Paulo, lo que permitiría su actuación legal como compradora y distribuidora de mercaderías. En un proceso largo, pero que abrió un precedente dentro de la legislación comercial brasilera 2/, la ACC conquistó su completa legalización.

La composición actual de la Asociación de Compras Comunitarias del Estado de São Paulo es variable en cuanto al número de familias y barrios participantes. Esto se debe, básicamente, al carácter voluntario del trabajo

---

1/ Oficialmente la ocupación del predio fue concedido a través de un Decreto Municipal, en fecha de 6 de abril de 1982.

2/ Para la legislación, una sociedad civil no puede poseer Inscripción Estadual si no persigue ganancias.

desarrollado por los coordinadores del grupo. Así, cada mes, uno u otro grupo puede desligarse de la compra, integrándose en cuanto le sea posible.

De una manera constante, participan los grupos formados por los barrios de Vila Linda, Guaraciaba, Jardim Stela y Joao Ranalho, del municipio de Santo André y Ferrazópolis, Jardim Ipe, Alves Dias I y Alves Dias II (Esmeralda, Favela), DER y Dos Casa, en el Municipio de São Bernardo do Campo.

Estos grupos componen más de 350 familias. Los meses en que hay mayor organización de los barrios y de sus coordinadores, este número se eleva a 500 familias atendidas por las compras comunitarias.

#### B. Objetivos

Considerando que la Asociación de Compras Comunitarias del Estado de São Paulo tiene un origen eminentemente popular, centrada en los movimientos sindicales, y que está orientada sobre todo por los principios asociativistas, queda claro que su preocupación no es solamente crear mecanismos alternativos eficientes para la adquisición y distribución de alimentos más baratos para la familia obrera, sino que también constituirse en un organismo de concientización y organización de las masas trabajadoras. Sus objetivos son, según ellos:

1. Organización de los trabajadores en barrios y fábricas, en función de las familias, buscando la eliminación de los intermediarios en la distribución de alimentos básicos.
2. Unión entre los trabajadores del campo y la ciudad, unificando las luchas y las diversas reivindicaciones.
3. Concientización tanto del trabajador de la ciudad en relación a sus luchas contra el costo de la vida, como del campesino en relación a los intermediarios y los problemas de la tierra y sus soluciones.



4. Aumentar y despertar el poder organizativo práctico de los trabajadores en general, tanto en lo que se refiere a autogestión del proceso de distribución de alimentos como a la movilización permanente para las otras luchas fundamentales en la sociedad tales como:
  - a) aumento de salarios
  - b) problemas de los barrios en general
  - c) problemas de la Reforma Agraria
  - d) organización interna de las fábricas
5. Concientización en relación a la mejoría de la calidad alimenticia del pueblo trabajador a través de la planificación de los cultivos y de la educación alimenticia.
6. En relación específica al campo, uno de los objetivos principales del Movimiento de Compras Comunitarias, es el de proporcionar una organización de los pequeños propietarios campesinos, a los parceleros, boias frias (trabajadores temporeros) visualizando su permanencia en el campo, contando con la solidaridad práctica de los trabajadores de la ciudad que se auto-organizan para la compra directa de alimentos.

En este sentido, desde su creación, la ACC ha buscado integrarse directamente con el sector productivo rural, no obstante los inconvenientes económicos demostrados hasta ahora en sus tentativas. Las experiencias de éxito en la organización de los productores rurales han sido bastante modestas en el Estado de São Paulo y en Brasil en forma general. La escasez de principios cooperativos entre los pequeños productores, la falta de escala y de homogeneidad de su producción, constituyen, entre otros, factores limitantes a la organización de la comercialización integrada entre cooperativas o asociaciones de productores y de consumidores. Es así que, debido a la existencia restringida y no competitiva de las asociaciones de pequeños productores, en el mercado, los mayores volúmenes de compras de las asociaciones de consumidores, han sido hechas principalmente a grandes mayoristas y grandes grupos agro-industriales.

### C. Funcionamiento

La base de la organización de compras comunitarias son los grupos de familias constituídas en cada barrio.

Desde noviembre de 1980 fue instituída una coordinación, compuesta por uno o dos representantes de cada grupo, los cuales no son necesariamente fijos. Cada grupo se reúne mensualmente y elige a sus coordinadores, dejando la rotación de éstos, condicionada a los criterios del propio grupo.

A partir de septiembre de 1981, con la realización de la asamblea que constituyó la Asociación de Compras Comunitarias de São Bernardo del Campo, se eligió un directorio el cual posee un mandato por dos años. La elección de este directorio no alteró las reuniones de coordinación (Comisión de los Coordinadores por Barrios), continuando, esta última, con la soberanía de las decisiones. El directorio tiene, por tanto, el papel ejecutivo de las decisiones que la coordinación toma mensualmente.

Se constituyó en preocupación de la ACC que los pobladores tengan el máximo de participación en las actividades desarrolladas, en la medida en que las consideran, ante todo, una forma de educación continúa para la organización y para la vida comunitaria de los trabajadores.

El funcionamiento, propiamente dicho, de las compras comunitarias puede ser mejor entendido en la forma de los tópicos señalados a continuación:

1. La compra es realizada mensualmente, por sólo una vez;
2. En la fase que antecede a la realización de la compra, son confeccionadas las listas de productos normalmente deseados por la familia;
3. A partir de estas listas, se realiza una investigación de los mercados detallistas que pueden abastecer las mercaderías deseadas y los respectivos precios vigentes en cada uno de esos mercados;

4. Son también investigados los precios vigentes por las mayores unidades de distribución detallista de municipio. Estos datos son utilizados no solamente en los cálculos de economía proporcionados por las compras comunitarias, sino también en el cálculo de los precios a ser cobrados a las familias consumidoras;
5. Se decide por los precios cobrados a las familias y se elabora la lista de pedidos a ser remitidas a cada grupo. En la fijación de este precio, además de los precios del producto al detalle, se agrega un pequeños márgen para cubrir los costos operacionales de la compra y de la distribución y otros márgenes que permitan la mantención del capital de la Asociación. Esto se debe a que las compras son hechas por la Asociación antes de juntar el dinero de las familias, y a las elevadas tasas de inflación mensual. Si las mercaderías fueran cobradas a su costo al detalle, aumentadas con los márgenes operacionales, su volumen de compra disminuiría obligatoriamente cada mes, en la medida que el capital disponible sería dilapidado por la inflación.

La política de fijación de estos márgenes, ha sido la formación de pequeños stocks y la colocación de porcentajes más elevados de aumento de precios en aquellos productos para los cuales la ACC consigue diferenciales más acentuados en relación al mercado detallista local;

6. Una vez hechas, estas listas son pasadas a los coordinadores de cada barrio, para que la distribuyan a cada familia;
7. Cada familia registra las cantidades deseadas de los diversos items relacionados, los cuales llegan a constituir una lista única de pedidos por barrios.
8. La sumatoria de los pedidos de los barrios dará la dimensión del volumen a ser adquirido de cada producto;

9. Las compras son transportadas al local donde representantes de cada barrio ayudan a la distribución de las cantidades a ser dirigidas a cada grupo;
10. La entrega es hecha alrededor del día 10 de cada mes, por el camión de la ACC. Los productos son dejados en un lugar único en cada barrio, estando la distribución para cada familia, a cargo de los coordinadores y pobladores en general.

Los criterios para la entrada de nuevos grupos en la Asociación son los siguientes:

1. Poseer, como mínimo, 10 familias asociadas, aunque para algunos barrios, debido a la distancia, este número puede hacer inviable su participación;
2. Participar de los trabajos prácticos generales. Una vez por mes el barrio debe mandar un representante para el local, para ayudar en los trabajos de separación y pesaje de alimentos por cada barrio;
3. Participar en las reuniones de coordinación;
4. Realizar reuniones mensuales en el barrio;
5. Tomar bajo su responsabilidad la descarga del camión y la distribución de las mercaderías a cada familia.

Se sugiere que los grupos no sean muy grandes, pues esto dificultaría la participación más activa de cada uno de sus miembros. No hay restricciones a que se forme más de un grupo por barrio.

La organización del trabajo del Directorio se da, básicamente, a través de cuatro comisiones.

- a) Secretaría
- b) Tesorería
- c) Contactos
- d) Cultural

La Comisión de Contactos tiene como actividad principal la búsqueda de las relaciones tanto con los productores, parceleros y asociaciones rurales del interior, como también con sindicatos, iglesia y entidades afines en la capital y demás ciudades, inclusive en otros estados.

A la Comisión Cultural le corresponde la organización de cursos de alfabetización, grupos de teatros y otras actividades afines.

En las páginas siguientes, se encuentran copias de una lista comparativa de precios de los principales mercados detallistas del municipio y una copia de una lista de pedidos globales de la Asociación.

La Asociación de Compras Comunitarias del Estado de São Paulo, ha conseguido abastecer a las familias asociadas, con precios de hasta un 40% más baratos que en el mercado detallista local. Este índice es bastante variable para cada producto, oscilando, en la mayoría de los casos, entre un 20 y un 30%.

La lista de compra de la ACC estaba constituída, hasta enero de 1983, por apenas 11 ítems, todos ellos productos alimenticios. Los productos eran: arroz, frejol, aceite, ajo, naranja, huevos, tomates, cebolla, papas, azúcar y sal. En esta época la ACC movilizaba en promedio 800 mil cruzeiros mensuales y cerca de 12 toneladas de alimentos.

Como las familias constantemente pedían la extensión de esta lista a otros productos alimenticios y también a los de higiene personal y limpieza, se realizaron investigaciones para el establecimiento de nuevos ítems de compra. Fueron agregados, de esta manera, en el rol de compras: jabón en polvo, papel higiénico, fideos, jabón en piedra, jabón de tocador, pasta de dientes, harina de trigo, pasta de tomate, vinagre, fósforos, desinfectantes, queso, café y virutilla.

Cabe finalmente resaltar, que el mayor problema enfrentado por la ACC en su funcionamiento es la mantención de su capital, debido a las altas tasas inflacionarias del mercado. A esto ha contribuido la inflexibilidad en los plazos de pagos exigidos por los mayoristas a los que se les compra. Estos plazos, hasta hace poco, alcanzaban un máximo de siete días. Actualmente la Asociación consiguió de un mayorista, el abastecimiento de mercaderías con un plazo para su pago de hasta 20 días. Tratándose de una opción bastante interesante para sus compras, ésta pasó a adquirir todos los productos exclusivamente de este agente.

COMPRAS COMUNITARIAS DEL MES DE FEBRERO. DIA DE LLEGADA 12.3.83

Nombre:

Dirección:

TABLA DE PRECIOS

Producto	Marca y Cantidad	Mercado	Morita	Pan de Açúcar	Casa da Banha	Acc
Frijol	Carioquinha 1 k	330,	157,	245,	279,	190,
Arroz	Agulhinha 5 k	1.100,	900,	900,	900,	1.000,
Aceite	V.Velha (lata)	215,	200,	182,	205,	190,
Ajo	Argent. 1 k	2.500,	1.500,	1.450,	2.200,	1.000,
Naranja	Pct. dz e ½	325,	184,	148,	222,	180,
Huevos	dúzia	250,	268,	267,	237,	180,
Tomate		350,	270,	285,	350,	-
Cebolla		240,	260,	255,	225,	-
Papa		250,	293,	330,	296,	-
Azúcar	União 1 k	150,	150,	150,	150,	119,
Jab.Polvo	Campeiro 600 g.	350,	250,	282,	250,	255,
Papel Hig.	Primavera 1 rl	60,	42,	37,	70,	40,
Fideos	Rei Massas 1 pc	-	215,	164,	189,	115,
Jab.Toc.	Gessy médio	50,	84,	94,	63,	45,
Pasta den tal	Kolynos médio	130,	119,	162,	119,	70,
Harina	Trianon kg.	100,	72,	84,	78,	95,
Bombril	1 pacte.	90,	86,	87,	86,	70,
Sals.Tom.	Cajamar	320,	450,	303,	303,	150,
Vinagre	Saboroso	130,	152,	145,	130,	105,
Fósforo	Gabca 10 cx	50,	38,	49,	38,	30,
Desinf.	Eucalider 750 ml.	200,	161,	130,	205,	135,
Queso Ral.	Dóllar	150,	162,	173,	175,	125,
Café	Bestetti	1.360,	1.133,	1.174,	1.132,	990,

OBSERVACION: Morita, Pão de Açúcar y Casa da Banha son nombres de los principales Supermercados del municipio de São Bernardo do Campo.

COMPRAS COMUNITARIAS DEL MES DE ABRIL DE 1983. FECHA DE ENTRADA 9.4.83

Nombre:

Dirección:

Producto	Marca y Cantidad	Precio	Cantidad pedida	Total
Frijol	Carioca	150,00	420 kg	
Arroz	Agulhinha	930,00	1055 kg	
Aceite	Veleio-lata	195,00	397 lts	
Ajo	Argentino	1.100,00	23,7 kg	
Naranja	2 dz ½	180,00	142 pct	
Huevos	Dúzia	210,00	246 dz	
Tomate	Kilo		143,5 kg	
Cebolla	Kilo		140,5 kg	
Papa	Kilo		453 kg	
Azúcar	União	150,00	523 kg	
Sal	Cisne	50,00	76 kg	
Jab.Polvo	Campeiro (600 g)	250,00	87 cx	
Jab.Polvo	Omo (600 g)	350,00	31 cx	
Papel Hig.	Primavera	45,00	433 rl	
Fideos	Adria/Esp.	220,00	85 pct	
Jab.	Rio	50,00	412 pd	
Jab.Tocad.	Gessy (méd)	70,00	111 und	
Jab. Tocad.	Lux (médio)	80,00	88 und	
Pasta dent	Kolynos (méd)	105,00	48 und	
Pasta dent	Colgate (méd)	100,00	48 und	
Har.Trigo	Trianon	72,00	89 kg	
Bombril	Pacote (8 un)	80,00	120 pct	
Salsa Tom.	Cica	260,00	65 latas	
Vinagre	Saboroso	105,00	43 fcos	
Fósforo	Gahoa	30,00	114 maço	
Desinfect.	Eucalider	150,00	51 fcos	
Queso rall.	Cristina	120,00	106 pct	
Café	Bestetti	1.000,00	90,5 kg	



#### D. Relación con otros organismos e instituciones

Desde su inicio, la Asociación de Compras Comunitarias del Estado de São Paulo, tuvo la preocupación de mantener contacto con las zonas productoras, principalmente a través de los pequeños productores, parceleros y trabajadores temporeros (boias frias). No obstante que estos contactos no hayan redundado en la elaboración de intercambios comerciales, debido principalmente a los problemas de infraestructura y organización de estos productores, esas comunicaciones fueron siempre consideradas importantes desde el punto de vista de la organización de los trabajadores del campo.

En cuanto a las instituciones de los trabajadores rurales efectivamente constituídas, los principales contactos fueron desarrollados con el IPPH (Instituto Paulista de Promoción Humana) (Lins - SP) cuya experiencia ya fue descrita anteriormente y también con el Sindicato Rural de Santa Rém (Estado de Pará - Región Norte de Brasil). En el caso de este último, existe actualmente un gran interés en la comercialización del arroz. A pesar de las grandes distancias entre las dos regiones, hay una gran ventaja económica en el intercambio. El mayor problema detectado para su realización, ha sido la inexistencia tanto por parte de los productores como por parte de la ACC, de una máquina para la selección del producto. Se pretende que esto se subsane con la donación de esta máquina por parte de una institución holandesa (la ICCO).

Los principales contactos con parceleros y con pequeños productores se han desarrollado con los Estados de Mato-Grosso del sur (arroz) y São Paulo, en las regiones de Mirandópolis (frijol, tomate y frutas) Maracatú-Vale do Ribeira (plátano) y Ibiúna (cebollas y papas). El grupo busca, en estas ocasiones, difundir información sobre asociativismo, sindicalismo y compras comunitarias.

En el ámbito de las ciudades, sus contactos e intercambios de apoyo se han dado principalmente con entidades de clase y sindicatos, organismos religiosos, principalmente el CERIS (Centro Religioso de Investigaciones Sociales), y la Comisión Pastoral de la Tierra, ligadas a la CNOB (Confederación Nacional de Obispos del Brasil), organismos ligados a la educación de base (Fase - Federación de Organos para la Asistencia Social y Educacional) y más recientemente, con los organismos oficiales de administración del Estado.

Es importante resaltar que la mayor parte de la infraestructura que está montando la ACC, ha sido posible gracias a la donación de recursos por parte de entidades religiosas o filantrópicas internacionales. Actualmente, a través de la ICCO holandesa, el grupo espera adquirir, además de una máquina de selección de arroz, una cámara de refrigeración que permita el almacenaje y la comercialización de productos más perecibles como las carnes y los lácteos.

Contactos importantes se han efectuado actualmente con organismos públicos tales como Secretaría de Agricultura y Abastecimiento y Ministerio de Educación y Cultura. Con la Secretaría de Agricultura y Abastecimiento (a través principalmente de la Coordinadora de Abastecimiento y la CEAGESP (Compañía de Establecimientos y Almacenes Generales del Estado de São Paulo), se están discutiendo propuestas de instalación de un local mayorista de productos hortícolas y frutícolas en el municipio de São Bernardo do Campo, probablemente en el propio local donde funciona la ACC, lo que les facilitaría las compras y les permitiría un mayor desarrollo del trabajo de formación de los grupos de compras comunitarias. Otras propuestas que están siendo debatidas son:

- participación de la ACC en la comercialización de los productos en la campaña de almacenaje y de productos básicos, promovida por esta Secretaría;

- comercialización de una "Canasta" de productos hortofrutícolas, suministrado por la CEAGESP, a precios bastante inferiores de los del mercado.

En relación al Ministerio de Educación y Cultura se están discutiendo programas para la realización de cursos de alfabetización de adultos y el desarrollo de huertos comunitarios en una escuela estadual de Favela Parque São Bernardo, el cual estaría orientado prioritariamente al enriquecimiento de su merienda escolar.

Cabe todavía resaltar la relación con la Prefeitura Municipal, la cual suministra el local donde actualmente funciona la ACC, y están dispuestos a discutir con la Asociación, el hecho de que ésta asuma el abastecimiento Municipal de los programas de merienda escolar.

#### E. Otras Actividades

Además del trabajo de compras comunitarias, la Asociación se dedica a programas educacionales (actualmente, además de los cursos de alfabetización, existen cursos de capacitación, como los de calderería), programas culturales (existe un grupo de teatro ya organizado y en actividad); programa de Extensión (está en preparación junto con un arquitecto, un proyecto de construcción de casas populares, con el sistema de "mutirão" (trabajo comunitario) y debates de interés de los trabajadores (organización del abastecimiento, situación coyuntural del país, sindicalismo, etc.).

#### F. Problemas y Perspectivas

Obviamente que, considerando las perspectivas educacionales en relación a los trabajadores y a la búsqueda de transformaciones sociales en cuanto a propiedad de la tierra, distribución del ingreso y participación en la administración de sus intereses, es bastante difícil cualquier evaluación a

corto plazo de las actividades desarrolladas por la ACC, en este sentido. Su importancia reside en ser un mecanismo permanente de entrenamiento de los trabajadores para la organización y discusión de las soluciones de los problemas de la comunidad a la cual pertenecen.

Estructurándose a partir de una situación de autoritarismo político y económico a la cual ha sido sometida la mayor parte de la población brasileña, la Asociación de Compras Comunitarias del Estado de São Paulo, obligatoriamente debería enfrentar toda suerte de dificultades y reflujos en su organización. No obstante su trabajo no solamente permaneció a lo largo de estos últimos años, sino que además se ha extendido a un número mayor de familias trabajadoras. Hoy ya existen experiencias similares en por lo menos dos estados brasileros más: Bahía (Feria de Santana) y Pará (Santarem).

En cuanto al aspecto de la comercialización y la distribución de alimentos, los índices porcentuales conseguidos del 20 al 30% o incluso hasta el 40% abajo de los precios del mercado detallista establecido, comprueban su importancia para la clase obrera, principalmente si se considera el contexto inflacionario en que vive el país. A esto se agrega la situación de creciente desempleo y de reducción salarial.

Mucho puede y debe ser desarrollado aún por la Asociación de Compras Comunitarias del Estado de São Paulo. Sin duda que su integración directa con el sector productivo, con bases fuertemente organizadas, la adquisición de posibilidades de almacenaje de productos y su crecimiento en escala económica de compra y venta, fortalecerán mucho su estructura y posibilitarán ofrecer mejores y más constantes servicios en el propio trabajador.

Dos problemas afectan hoy a la ACC de manera especial. El primero y más constante es de su continúa amenaza de descapitalización, debido a la inflación nacional. Y lo otro es la especulación que se practica en el municipio de São Bernardo do Campo, sobre las otras posibles utilizaciones a ser dadas por la Prefectura Municipal, al local bajo su ocupación, debido a que varios grupos y empresas particulares manifiestan su interés para la adquisición del inmueble.



A N E X O S

4  
\*  
^  
^

^  
^  
^



## A. ALGUNOS CONCEPTOS BASICOS Y DEFINICIONES

### Carnicería y Casa de Carne.

Son locales detallistas fijos, especializados en la venta de carne "in natura" de animales grandes y pequeños, así como sus subproductos y productos derivados. Son normalmente firmas individuales o sociedades limitadas.

En rigor, no existen diferencias entre carnicerías y casas de carne. En el pasado, las carnicerías se limitaban a la venta de carne y subproductos, mientras que las casas de carne operaban también con productos procesados de origen animal. Por motivos de orden económico, a partir de 1968, la legislación del Municipio de São Paulo permitió que las carnicerías vendieran "... además de los productos de origen animal "in natura", sus subproductos, industrializados o no, en conservas, enlatados o no, lácteos y miel".

### Autoservicio.

La característica principal del sistema de venta denominada autoservicio es la elección de mercaderías por el propio consumidor, que es transportada hasta la caja registradora, donde se realiza el pago.

Los establecimientos que utilizan el sistema son, en general, departamentalizados, con agrupamiento de mercaderías afines, siendo hoy su principal representante el supermercado.

El nacimiento de los supermercados, a partir de la década de los 50, marca el inicio del desarrollo de la venta de productos alimenticios por el sistema de autoservicio en la ciudad de São Paulo. No obstante puede ser citada la iniciativa pionera y de corta duración del frigorífico Wilson, en 1947.



No existe, en el ámbito nacional, definición legal para supermercado. En el área geográfica en estudio, solamente el Municipio de São Paulo posee una legislación específica, caracterizando y disciplinando el funcionamiento de este tipo de instalaciones detallistas. Se trata de la ley N°7208 del 13 de Noviembre de 1968, que define a supermercado como "establecimiento comercial detallista" explotado por una única persona física o jurídica que, adoptando el sistema de autoservicios, expone y vende en el mismo local, permanentemente, productos alimenticios y otros de utilidad en la vida "doméstica". Debe además cumplir otras condiciones, como poseer un área mínima de salón de venta de 300 metros cuadrados y el área destinada a artículos alimenticios debe ocupar, como mínimo, dos tercios del área de venta. Y todavía, una condición más para caracterizar un establecimiento comercial detallista como supermercado, es la existencia de por lo menos las siguientes secciones: mercería - carnes y pescados - verduras - frutas y legumbres - productos fríos y lácteos.

El mayor desarrollo de los supermercados se ha dado a través de la integración horizontal de algunas firmas de mayor potencia económica, generalmente sociedades anónimas, con la formación de cadenas de tiendas, dotadas de un estacionamiento para los clientes, organizados de preferencia en las áreas más centrales o de mayor ingreso per-cápita.

El éxito alcanzado por las firmas pioneras (redes de supermercados) motivó la adopción del sistema de autoservicio por numerosas unidades singulares, parte de las cuales, adoptando la denominación de supermercado, sin alcanzar las condiciones legales o incluso las características de supermercado, fueron aceptadas por consenso general. Estas unidades singulares son, en general, firmas individuales o sociedades limitadas.

Bar.

Es una instalación detallista fija destinada a la venta de bebidas y comidas, principalmente para el consumo de los mismos establecimientos, además de cigarrillos y confites.

En la práctica, pueden observarse dos categorías de bares. El primero, atendiendo de modo general a la definición antes señalada, localizado en las áreas más centrales de las ciudades, y la segunda que, además de vender estos productos, se presentan como una mezcla de bar y bar-almacén. Este segundo tipo de instalación detallista aparece con más frecuencia en las áreas menos centrales. De manera general, los bares son firmas individuales o sociedades limitadas.

Cooperativa de Consumo.

"Las Cooperativas son sociedades de personas con forma y naturaleza jurídica propias de naturaleza civil, no sujetas a quiebras, constituidas para prestar servicios a los asociados ..." de acuerdo con la ley federal N° 5764 del 16.2.71.

Las cooperativas de consumo "reunen a los consumidores para proporcionarles, mediante una acción combinada, los bienes y servicios necesarios para la satisfacción de sus necesidades personales y domésticas en condiciones más ventajosas de precios y de calidad".

En el área metropolitana del Gran São Paulo, como en todo el Estado, el número de cooperativas de consumo ha decrecido continuamente en los últimos años, siendo evidente la pérdida de su importancia, en este Estado, en el abastecimiento de la población. Las que subsisten, de un modo general, están ligadas a grandes organizaciones comerciales o industriales, las cua-

les, por lo menos en la fase de implantación y consolidación, reciben apoyo económico y administrativo.

Los alimentos y los artículos de uso personal y doméstico son los productos que operan las cooperativas de consumo.

#### Emporio y Mercería.

Estos dos tipos de establecimientos se diferencian por la naturaleza de los productos con que operan. Esta diferenciación, más nítida en el pasado, ha sido paulatinamente eliminada, haciendo que los dos tipos de instalaciones se confundan.

Aunque estos establecimientos no sean legalmente definidos, existe un consenso general sobre sus características. Emporios son instalaciones detallista que se caracterizan por venta en el mostrador, de productos de secos y mojados, y de artículos de uso doméstico, tales como material de limpieza, utensilios de mesa y cocina. Una característica casi siempre presente es la venta de bebidas para el consumo en el local.

Las mercerías son instalaciones más especializadas, y se diferencian de los emporios por la predominancia en la venta de productos fríos, lácteos y conservas.

Ambos son establecimientos fijos predominantemente firmas individuales o sociedades limitadas. Realizan ventas al contado o a crédito, a través del sistema de libreta.

En cuanto a su tamaño, la observación empírica muestra que están constituidos por firmas pequeñas o medianas, hecho a ser comprobado en la segunda etapa del proyecto IEA/08, a través de una investigación de terreno, donde estas y otras características serán analizadas.

### Mercado Municipal.

Está constituido por un conjunto de establecimientos fijos reunidos en predios municipales, destinados, principalmente, a la comercialización de artículos alimenticios.

En los mercados, el área total está dividida en boxes, normalmente cedidos a firmas bajo el régimen de "permiso de uso", por el poder público municipal, a quien le corresponde también, establecer las normas disciplinarias para su funcionamiento.

Las firmas admitidas son, en general, firmas individuales o sociedades limitadas.

### Panadería.

A pesar que la actividad principal de este tipo de establecimiento fijo es la fabricación y venta de varios tipos de pan, siempre está combinada con la distribución de otras líneas de productos alimenticios. Estos pueden o no ser procesados en el propio establecimiento. Así, las panaderías son establecimientos mixtos, que operan también como confitería, bar y, eventualmente, como rotisería.

Las formas más frecuentes de organización jurídica de las panaderías corresponden a firmas individuales o sociedades limitadas.

### Verdulería.

Es un establecimiento fijo de ventas al detalle, especializado en la distribución de productos horto-frutícolas. Además de estos productos, las verdulerías han diversificado su línea, poniendo a la venta conservas,

productos alimenticios pre-embalados y, eventualmente, bebidas. Son, de modo general, firmas individuales de pequeño tamaño.

#### Feria Libre.

Es un establecimiento detallista móvil, o más propiamente, de instalación provisoria en vías públicas, con determinada periodicidad, y destinada a la venta de productos alimenticios y de artículos de uso personal y doméstico.

Las instalaciones están constituidas por un conjunto de bancas o barracas o, conforme al producto comercializado, vehículos motorizados, para ser fácil la movilidad del equipo.

Los feriantes son en casi su totalidad firmas individuales. En la parte, relativa a los productos alimenticios, las ventas se realizan mediante el pago inmediato. Con todo se observa la utilización del crédito en la venta de ropa hecha, calzados y artículos afines.

#### Salario Mínimo.

Instituido por el Decreto Ley 399, en 1938, define una Ración Básica, compuesta por las cantidades mínimas indispensables de algunos productos: carne (6 kg.), leche (4,5 kg.), arroz (3 kg.), harina de trigo (1,5 kg.), papa (6 kg.), tomate (9 kg.), pan (6 kg.), café en polvo (0,6 kg.), plátano (7,5 doc.), azúcar (3 kg.), grasas (0,750 kg.) y mantequilla (0,750 kg.).

•  
•  
•  
•

•  
•  
•



C U A D R O S

1  
2  
3  
4

5  
6  
7

CUADRO II RELACION DE LOS MUNICIPIOS, DISTRITOS Y SUBDISTRITOS  
QUE COMPONEN LAS CUATRO ZONAS DEL GRAN SAO PAULO. 1975

Zona Central	Zona Periférica
1 -- Aclimação	1 -- Barueri
2 -- Bela Vista	2 -- Brasilândia
3 -- Bom Retiro	3 -- Cangaíba
4 -- Brás	4 -- Carapicuíba
5 -- Cambuci	5 -- Diadema
6 -- Cerqueira César	6 -- Ermelindo Matarazzo
7 -- Consolação	7 -- Ferraz/Suzano/Poá
8 -- Indianópolis	8 -- Guadalupe
9 -- Jardim América	9 -- Guarulhos
10 -- Jardim Paulista	10 -- Itaquera
11 -- Liberdade	11 -- Jaguará
12 -- Moóca	12 -- Mauá
13 -- Perdizes	13 -- Mogi das Cruzes
14 -- Pinheiros	14 -- Osasco
15 -- Santa Cecília	15 -- Pirituba
16 -- Santa Efigênia	16 -- São Miguel Paulista
17 -- Sé	17 -- Taboão da Serra
18 -- Vila Madalena	18 -- Vila Matilde
19 -- Vila Mariana	
Zona Intermedia	Zona Circundante
1 -- Alto da Mooca	1 -- Arujá
2 -- Barra Funda	2 -- Britânia Marim
3 -- Belenzinho	3 -- Caieiras
4 -- Butantã	4 -- Cajamar
5 -- Capela do Socorro	5 -- Cotia
6 -- Casa Verde	6 -- Embu
7 -- Ibirapuera	7 -- Embu-Guaçu
8 -- Ipiranga	8 -- Francisco Morato
9 -- Jabaquara	9 -- Franco da Rocha
10 -- Lapa	10 -- Guararema
11 -- Limão	11 -- Itapeverica da Serra
12 -- Nossa Senhora do Ó	12 -- Itapevi
13 -- Paji	13 -- Itaquaquecetuba
14 -- Penha	14 -- Jandira
15 -- Santana	15 -- Jaraguá
16 -- Santo Amaro	16 -- Juquitiba
17 -- Santo André	17 -- Matiporã
18 -- São Bernardo	18 -- Parreiros
19 -- São Caetano	19 -- Perus
20 -- Saúde	20 -- Pirapora do Bom Jesus
21 -- Tatuapé	21 -- Ribeirão Pires
22 -- Tucuruvi	22 -- Rio Grande da Serra
23 -- Vila Formosa	23 -- Salesópolis
24 -- Vila Guinermes	24 -- Santa Izabel
25 -- Vila Maria	25 -- Santana do Parnaíba
26 -- Vila Nova Cachoeirinha	
27 -- Vila Prudente	

•  
•  
•  
•

•  
•  
•

CUADRO VI

ESTADO DE SÃO PAULO

USO DE TÉCNICAS MODERNAS EN LOS ESTABLECIMIENTOS RURALES.  
1960/75

(1)

Descripción-Conceptos	En porcentajes		
	1960	1970	1975
Tractor	5,8	14,0	23,3
Arado Mecánico	10,5	11,9	20,9
Cosechadoras	-	4,2	3,9
Abonos Químicos	15,9	42,3	58,9
Cal	2,5	6,7	11,6
Pesticidas	-	-	48,8

FUENTE: FIBGE - Censo Agropecuario 60/75.

(1) Considerados sólo los que usan esas técnicas.

•

•

•

•

•

•

•

CUADRO VII

ESTADO DE SÃO PAULO

FUERZA DE TRABAJO EN LOS ESTABLECIMIENTOS RURALES  
1960/75

(1)

Descripción-Conceptos	En porcentaje		
	1960	1970	1975
Animal	51,2	49,3	57,1
Mecánica	2,1	9,6	22,0
Animal/Mecánica	4,0	16,3	11,4
Humana	42,7	24,8	9,5
Total	100,0	100,0	100,0

FUENTE: FLEXE - Censo Agropecuario 60/75.

(1) Considerada la fuerza utilizada.

1  
2  
3  
4

5  
6  
7  
8



CUADRO VIII  
ESTADO DE SÃO PAULO  
CREDITO DE COMERCIALIZACION

Productos	1978		1979		1980	
	Valor Corriente (Cr\$1.000)	Nº de Contra- tos	Valor Corriente (Cr\$1.000)	Nº de Contra- tos	Valor Corriente (Cr\$1.000)	Nº de Contra- tos
Algodón	2.501.368	5.993	4.256.681	6.234	5.689.262	5.176
Arroz	156.702	329	320.102	445	433.001	415
Café	2.807.598	1.680	2.486.123	1.386	5.238.536	1.728
Maíz	605.783	1.670	1.309.668	2.313	1.906.671	1.710
Soja	1.848.138	3.651	3.570.521	4.313	6.316.573	4.257

FUENTE: DERUR - Banco Central.

•  
•  
•  
•

•  
•  
•

**CUADRO IX**  
**ESTADO DE SÃO PAULO**  
**BALANCE COMPARATIVO. PRODUCCION Y CONSUMO DE PRODUCTOS**  
**AGRICOLAS (1980)**

En mil toneladas

PRODUCTO	PRODUCCION TOTAL	CONSUMO TOTAL/ ENDEF (1)	BALANCE COMPARATIVO
Aceite	279 (2)	1.986	-1.707
Frijol	283	505	-222
Papa	514	391	+123
Cebolla	250	126	+124
Legumbres (hoja, fruto, maíz)	548	593	-45
Yuca	461	88	+373
Lechuga	756	223	+533
Piña	21	40	-19
Limón	702	180	+522
Naranja	6.014	368	+5.646
Limon	146	37	+109
Papaya	135	40	+95
Manga	49	20	+29
Sandía	134	47	+87
Mandarina	263	105	+158
Carne Bovina	460	396	+64
Carne Cerdo	65	64	+1
Leche	1.746	1.317	+429
Huevos	562	166	+396

FUENTE: - Producción Agrícola Municipal - FIBGE 1980.  
- Síntesis Preliminar del Censo Demográfico 1980 - FIBGE.  
- Inst. Ec. Agrícola IEA Para Productos de Origen Animal.  
- Estado Nacional del Gasto Fam. 1974/75 ENDEF - FIBGE.

1  
2  
3  
4

5  
6  
7  
8

CUADRO XVI  
 INGRESO MEDIO FAMILIAR Y DESVIACIONES  
 SALARIOS MINIMOS

SÃO BERNARDO DO CAMPO - 1979

BARRIO	Desviac.	Ingreso Medio	Desviaciones más
Taboão	1,7	7,1	12,5
Paulicéia	2,6	7,8	15,0
Rudge Ramos	3,4	10,4	17,4
Anchieta	3,7	12,0	20,3
Centro	3,2	12,5	22,0
Nova Petrópolis	2,2	11,0	19,3
Baeta Neves	1,4	7,4	13,4
Santa Terezinha	2,8	8,8	14,6
Ferrazópolis	0,5	5,8	11,1
Jordanópolis	3,4	10,4	17,4
Planalto	2,0	8,0	14,0
Independência	2,4	6,7	11,0
Alves Dias	0,5	6,1	11,7
Assunção	3,5	9,5	15,5
Demarchi	2,4	9,1	15,3
Casa	0,7	5,5	10,5
Riacho Grande	1,8	12,4	23,0
TOTAL URBANO	1,9	9,5	17,1



INGRESO MEDIO INDIVIDUAL Y VARIACIONES

CUADRO XIX

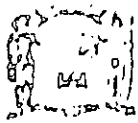
SALARIOS MINIMOS

SÃO BERNARDO DO CAMPO - 1979

BARRIO	VARIACION		
	DE	Ingreso Medio	A
Taboão	0,0	3,4	7,3
Paulicéia	0,0	4,1	8,2
Rudge Ramos	0,1	5,6	11,1
Anchieta	0,0	6,3	13,1
Centro	0,0	6,3	13,6
Nova Petrópolis	0,0	5,9	12,8
Bacta Neves	0,0	3,7	7,7
Santa Terezinha	0,5	5,3	10,1
Ferrazópolis	0,0	3,0	6,1
Jordanópolis	0,0	6,3	12,7
Planalto	0,0	4,1	8,3
Independência	0,5	3,5	6,5
Alves Dias	0,0	3,4	7,5
Assunção	0,1	5,3	10,5
Demarchi	0,0	4,4	9,3
Casa	0,0	2,9	5,9
Riacho Grande	0,0	6,7	15,1
TOTAL URBANO	0,0	4,9	10,6







ASSUNTO POBLACION MARGINAL - 1982.

CUADRO XX

BARRIO	POBLACION	Nº CASAS CALLAMPAS	HAB/CASA CALLAMPA
Centro	4.546	754	6,03
N. Petrópolis	-	-	-
Sta. Terezinha	-	-	-
Baeta Neves	4.295	824	5,21
Assunção	1.416	267	5,30
Planalto	5.613	1.055	5,32
Fernazópolis	8.344	1.551	5,38
Demarchi	2.300	374	6,15
Jordanópolis	314	59	5,32
Anchieta	-	-	-
Dos Casa	7.735	1.258	6,15
Independência	-	-	-
Alves Dias	8.905	1.693	5,26
Rudge Ramos	-	-	-
Paulicéia	574	108	5,31
Taboão	-	-	-
Montanhão	12.885	2.434	5,29
Cooperativa	1.289	245	5,26
Sotujuru	87	15	5,60
Battistini	1.972	340	5,86
Alvarenga	2.922	502	5,82
Balneária	-	-	-
Riacho Grande	658	113	5,82
Rural R. Grande	-	-	-
TOTAL	63.874	11.592	5,51



M A P A S

(M)

(S)

(P)

(A)

(S)

1  
2  
3  
4

5  
6  
7  
8



CUADRO XXI

ASSUNTO Cooperativas de Consumo e Industrial

a) Cooperativas de Consumo:

- 1 - Dos Empregados da Volkswagen do Brasil S/A  
Rua Alferes Bonilha, nº 90 - Bairro Centro  
Telefone: 448 1465
- 2 - Dos Empregados da Volkswagen Caminhões Ltda.  
Rua Alferes Bonilha, nº 621 - Bairro Centro  
Telefone: 448 1896
- 3 - Dos Empregados da Termomecânica São Paulo S/A  
Av. Caminho do Mar, 2 744 - Bairro Rudge Ramos  
Telefone: 457 1827
- 4 - Dos Empregados do Grupo Rhodia  
Rua Dr. Flaquer, 445 - Bairro Centro  
Telefone: 443 1032
- 5 - Dos Empregados da Mercedes Benz do Brasil S/A  
Rua Pacaembu, 320 - Bairro Paulicéia  
Telefone: 457 7939
- 6 - De Crédito Mútuo dos Empregados da Massey Ferguson  
Perkins S/A  
Av. Wallace Simonsen, s/n - Bairro Nova Petrópolis  
Telefone: 448 1499
- 7 - Dos Servidores do D.E.R. - COSDER  
Rua José Odorizzi, s/n - Bairro Assunção  
Telefone: 448 3404

b) De Produção Industrial

- 1 - Mixta de Produção Industrial de S. Bernardo do Campo  
Ltda.  
(Produção e Entrega da Olaria para o Consumidor).  
Rua Mal. Deodoro, 2 252 - sala 4 - Bairro Centro  
Telefone: 448 1043



LAS JUNTAS DE ABASTECIMIENTO Y PRECIOS DEL PERIODO 1970 - 1973

EN CHILE

4

5

6

7

8

9

10



LAS JUNTAS DE ABASTECIMIENTO Y PRECIOS DEL PERIODO 1970 - 1973 EN CHILE.

- I Introducción
- II El Contexto General del Período
  - 1. La situación en 1970
    - 1.1 La coyuntura económica al asumir el Gobierno de la U.P.
    - 1.2 Estructura de la distribución del ingreso en 1970.
    - 1.3 Estructura de los Sistemas Tradicionales de Distribución Urbana de Alimentos
    - 1.4 Disponibilidad de alimentos y nivel nutricional
  - 2. Las políticas estatales (del Gobierno de la UP)
    - 2.1 Política de Remuneraciones
    - 2.2 Política de Precios
    - 2.3 Política de Abastecimientos
  - 3. El desenlace (o la Praxis)
    - 3.1 La redistribución del ingreso
    - 3.2 Evolución de los acontecimientos
    - 3.3 Algunas consideraciones sobre la disponibilidad de alimentos y el consumo
- III Evolución de las experiencias de abastecimiento a través de organizaciones de base
  - 1. Modalidad de generación
    - 1.1 Antecedentes históricos
    - 1.2 Organización y objetivos iniciales de las JAP
    - 1.3 Relación con el aparato institucional del Gobierno
    - 1.4 Forma de organización

1

2

3

4

5

6

7

2. Características funcionales

2.1 Relación con organizaciones populares

2.2 Relación con el comercio establecido

2.3 Relación con los organismos estatales de distribución

3. Dinámica de su desempeño

3.1 Itinerario de crecimiento

3.2 Niveles de abastecimientos logrados

3.3 Población abastecida

IV Evaluación

1. Grado de cumplimiento de los objetivos

2. Ventajas y desventajas en relación a los sistemas de abastecimiento tradicional

3. Potencialidad de desarrollo

## I INTRODUCCION

En esta investigación se intenta describir y analizar la compleja experiencia de abastecimiento alimentario a través de organizaciones de base durante el período 1971-1973 en Chile. Más precisamente se trata de analizar el caso de las Juntas de Abastecimiento y Precios, las cuales no obstante su corta duración fueron organizaciones que, generadas desde los barrios por la comunidad, llegaron a abastecer a la gran mayoría de los consumidores de ingresos medios y bajos, en coordinación con los organismos estatales de distribución y el comercio minorista. La masificación de estos organismos de abastecimiento fue estimulada por la situación de escasez de algunos productos originada en las políticas gubernamentales orientadas a la redistribución del ingreso, producto del cual se expandió substancialmente la demanda de alimentos básicos.

El plan de exposición contempla, en primer término, la descripción del contexto general del período donde se revela la situación existente en 1970 y de las políticas de corto plazo implementadas por el Gobierno de la Unidad Popular, con énfasis en la política de redistribución del ingreso y la evolución de los acontecimientos consiguientes. En segundo lugar se efectuará un análisis del desarrollo de las experiencias de abastecimiento alimentario a través de las Juntas de Abastecimiento y Precios, centrado en su modalidad de generación, sus características funcionales y el nivel de desempeño logrado. Finalmente se expondrá una evaluación de sus resultados y de su potencialidad de desarrollo.

## II EL CONTEXTO GENERAL DEL PERIODO

### 1. La Situación en 1970

#### 1.1 La Coyuntura Económica al asumir el gobierno de la Unidad Popular

Hacia 1970 culminan las tendencias depresivas registradas especialmente a partir de 1967, fruto de los problemas estructurales de la economía chilena. El PGB ve reducido su crecimiento a 1% en términos reales, en tanto que el producto bruto industrial registra un crecimiento negativo en 1970. Se acentúa la subutilización de la capacidad instalada en la industria, pasando de 81% en 1967 a 75% en 1970. La tasa de desocupación en el Gran Santiago llega a 8,3% en Diciembre de 1970, siendo la más alta en el último decenio. Por último, la inflación alcanza a un 32.5% hacia 1970, siendo la más alta del período 65-70.

Con el objetivo de lograr la transformación de la estructura económica existente, el gobierno de la Unidad Popular elegido en Septiembre de 1970, desarrolló un conjunto de acciones en los diversos rubros que la etapa histórica iniciada indicaba como prioritarios. Tales objetivos diseñados en un Programa definido como un conjunto de transformaciones estructurales destinados a establecer las bases para proseguir después hacia una sociedad socialista, fueron los siguientes:

- Nacionalización de los Recursos Básicos (la Gran Minería del Cobre, el Carbón, el Salitre, el Cemento, el Hierro, el Acero, etc.).
- Estatización de los Bancos.
- Creación del área de Propiedad Social de los medios de producción industrial y comercial destinados a ser el centro de un proceso de desarrollo económico y el germen de una futura estructura socialista.

- Profundización del proceso de Reforma Agraria para liquidar el latifundio.

Otro orden de factores que explican el carácter de la coyuntura de fines de 1970, se ubica claramente en el plano político. Una vez conocido el resultado de la elección, se implementó una "campaña del terror económico", que afectó principalmente al sector financiero. Los efectos de dicha campaña se manifestaron en un fuerte retiro de depósitos de distintos bancos comerciales y del sistema de ahorro y préstamo para la vivienda. Esto se acentuó por la reducción del crédito y de las órdenes de compra que habitualmente las grandes empresas del sector privado colocaban en sectores de medianos y pequeños empresarios proveedores. En forma simultánea, se inició una relativamente elevada fuga de capitales -en divisas-, una fuerte corrida y especulación en dólares en el mercado negro, y saldos negativos irregulares en el mercado oficial de corredores.

La necesidad de superar muy rápidamente esta coyuntura adversa se imponía fundamentalmente porque todo el proyecto político del nuevo gobierno habría sido inoperante si se hubiera desatado una crisis económica-financiera de las proporciones que, potencialmente, se había ido gestando hacia fines de 1970.

Ante esta situación, uno de los puntos cruciales para poder superarla, consistía en la capacidad del gobierno para obtener de vastos sectores del empresariado privado una reacción favorable en el plano de las decisiones de producción. En otras palabras, esto significaba colocar sobre el instrumental de corto plazo la responsabilidad de la superación inmediata de la riesgosa coyuntura de fines de 1970.

Por último, otro elemento básico que condicionaba el instrumental de corto plazo era la estrategia política de la Unidad Popular. El papel que

se le asignaba a la política económica de corto plazo podría caracterizarse a partir de la originalidad del intento socialista chileno en relación con las experiencias históricas "clásicas" del género.

Como es sabido, en estas últimas las transformaciones que tenían por objeto desplazar a las clases dominantes de sus posiciones en la economía, así como ampliar y cambiar el carácter de la acción del Estado en ese mismo terreno, sucedieron, en lo fundamental, a la conquista de la totalidad del poder político por parte de las fuerzas socialistas. En Chile, de acuerdo a la estrategia de la U.P., aquellas transformaciones deberían acompañar y hasta cierto punto anteceder a la toma del poder, que se daría en forma gradual.

La idea básica era de que el inicio de esas transformaciones, a partir del control por las fuerzas socialistas de una parte del poder (el Ejecutivo), debilitaría a los oponentes fundamentales del gobierno y, asimismo, ampliaría y fortalecería sus bases de apoyo en el supuesto de que los trabajadores se movilizaran para defender las realizaciones gubernamentales.

En función de lo anterior, la política de corto plazo debería desempeñar un rol crucial. Tal política estaría destinada a asegurar una pronta reactivación económica en condiciones de una redistribución progresiva del ingreso, desaceleración drástica del ritmo inflacionario, aumento del empleo y del consumo popular, y apoyo directo en diversos frentes en que se desarrollarían las acciones de transformaciones básicas, y sin que, a la vez, se hirieran los intereses de la gran mayoría de los llamados grupos "medios" cuando esta política no los beneficiara.

En este contexto debe entenderse, en la perspectiva de la U.P., la relevancia de la redistribución del ingreso como objetivo prioritario y como

aspecto síntesis de los resultados que se pretendía lograr, los cuales eran, a su vez, esenciales para definir la suerte del proceso.

### 1.2 Estructura de la Distribución del Ingreso en 1970.

El perfil de distribución del ingreso en el Gran Santiago era en 1970 tanto o más regresivo que en otras ciudades latinoamericanas, dada la reducida participación de los estratos bajos de la población en contraposición con la elevada cuota de los estratos más ricos (Cuadro N°1). Así, la capital chilena corroboraba un fenómeno típico de las principales metrópolis latinoamericanas, donde la industrialización de las últimas décadas reprodujo muy claramente, aunque con un semblante más "moderno", los agudos contrastes y las profundas desigualdades que han caracterizado el desarrollo histórico de la región.

CUADRO N° 1

DISTRIBUCION DEL INGRESO POR HOGARES EN ALGUNAS CIUDADES LATINOAMERICANAS

Deciles	Gran Stgo 1/	B. Aires	Caracas	Montevideo	San José	Panamá (A.M.)
I	1.2	1.9	1.6	1.3	2.0	1.2
II	2.3	3.7	3.0	3.0	3.0	3.2
III	3.2	4.8	4.2	4.4	4.0	5.0
IV	4.2	5.8	5.1	5.6	5.0	6.1
V	5.4	6.9	6.1	6.7	5.5	7.0
VI	6.8	8.2	7.2	8.4	6.8	8.2
VII	8.7	9.7	8.5	10.2	8.7	9.7
VIII	11.7	12.0	10.8	13.0	10.0	12.2
IX	17.5	15.4	27.3	16.9	17.0	16.2
X	39.0	31.6	26.2	30.5	38.0	31.2
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

A.M. Area Metropolitana

FUENTE: La redistribución del Ingreso en Chile durante el gobierno de la Unidad Popular. Exito y frustración. José Serra y Arturo León, FLACSO, Documento de Trabajo 70/78, Santiago, Julio 1978.



Antecedentes relacionados con la distribución personal del ingreso, elaborados con un mayor grado de desagregación del componente poblacional para identificar grupos más específicos de perceptores del ingreso, permiten tener una idea aproximada al respecto (Cuadros N° 2 y 3).

Un rasgo sobresaliente que tiene importante implicaciones para cualquier política de redistribución de ingresos corresponde a la fuerte participación de los asalariados, representados por los empleados, entre los estratos de mayores ingresos. Si a éstos se agrega la participación de los trabajadores por cuenta propia -cuyos estratos altos están constituidos principalmente por profesiones liberales y dueños de "boutiques" de lujo, etc.- se concluye que ambos grupos en conjunto ocupaban el 70% de la cúpula A y casi el 50% de la cúpula A<sub>2</sub> correspondiente al 1% de perceptores con ingresos más elevados.

En cuanto a la mitad más pobre de la población, el grupo más importante era el de los obreros, inclusive en el postergadísimo estrato del 20% de abajo (D1). A esto les seguía en gravitación el grupo de los inactivos perceptores, constituidos por jubilados pobres, viudas, etc., quienes tenían un peso particularmente relevante dentro del 20% más pobre (D1).

Cabe indicar que en relación a la distribución de ingreso en cada categoría de perceptores la mayor concentración se observa entre el grupo de los inactivos perceptores debido a que estos incluyen desde jubilados y pensionistas más modestos, hasta rentistas de grandes propiedades. También presenta un alto grado de desigualdad la categoría de los trabajadores por cuenta propia, dada la heterogeneidad que caracteriza dicha categoría.

Si bien en cada categoría de perceptores se aprecian diferentes grados de concentración del ingreso, cabe destacar que a nivel global la desigualdad relativa resultante se inclina hacia una mayor diferenciación y concentración del ingreso tal como lo demuestra el coeficiente de concentración de Gini.

CUADRO N° 2

COMPOSICION DE LOS ESTRATOS DE INGRESO SEGUN CATEGORIAS DE PERCEPTORES

GRAN SANTIAGO, 1970.  
(en porcentajes)

Perceptores	Emplea- dores	Trabajad. por cta. propia	Emplea- dos	Obreros	Inactiv. Percept.	Emplead. Doméstic.	FFAA	TOTAL
D 50% más pobre	-	15.8	14.5	35.9	20.7	12.8	0.3	100.0
(D <sub>1</sub> ) (20%)	-	(19.1)	(6.4)	(32.2)	(31.3)	(9.9)	0.1	100.0
(D <sub>2</sub> ) (30%)	-	(13.7)	(19.9)	(37.7)	(13.7)	(14.7)	(0.3)	100.0
C 30% sobre mediana	0.7	15.2	39.5	25.7	10.9	6.7	1.3	100.0
B 15% siguiente	4.2	19.0	54.5	6.3	14.7	-	1.3	100.0
A 5 % más altos	22.6	13.6	56.6	0.3	6.3	-	0.6	100.0
(A <sub>2</sub> ) (1% más altos)	(49.2)	(6.5)	(41.0)	-	(3.3)	-	-	100.0

FUENTE: Serra, J. y León, A., La Redistribución del Ingreso en Chile durante el Gobierno de la Unidad Popular. Exito y Frustración. FLACSO, Documento de Trabajo 70/78, Julio 1978, Santiago, Chile, pág. 17.

CUADRO N° 3

DISTRIBUCION DEL INGRESO EN LAS CATEGORIAS DE PERCEPTORES. GRAN SANTIAGO, 1970.  
(Porcentajes y Escudos de Junio de 1970)

Población Perceptora	TOTAL	Empleadores		Trabajad. x cta. propia		Empleados		Obreros		Inact. Percep.	
		%Y	Y	%Y	Y	%Y	Y	%Y	Y	%Y	Y
D 50% más pobre	14.1	21.4	3652	14.8	447	19.0	892	26.9	425	12.7	276
(D <sub>1</sub> ) (20%)	(2.4)	(4.4)	(1897)	(3.1)	(233)	(4.7)	(548)	(6.9)	(272)	(2.6)	(142.5)
(D <sub>2</sub> ) (30%)	(11.7)	(17.0)	(4822)	(11.7)	(589)	(14.3)	(1121)	(20.0)	(527)	(10.1)	(365)
C 30% sobre la mediana	24.9	36.5	10370	28.3	1440	28.2	2218	32.1	847	26.1	938
B 15% siguiente	29.9	33.7	18590	31.1	3149	29.3	4641	25.7	1358	33.8	2425
A 5 % más alto	31.1	8.4	27800	25.8	7837	23.5	10958	15.3	2418	27.4	5771
(A <sub>2</sub> ) (1% más alto)	11.3	(4.1)	(42000)	(8.3)	(12195)	(8.1)	(18232)	(4.7)	(3700)	(8.9)	(9362)
	100.0	100.0	8740	100.0	1521	100.0	2361	100.0	791	100.0	1081
Coef. Gini	0.544	0.384		0.526		0.467		0.335		0.565	
Gini*	0.563	0.384		0.540		0.484		0.401		0.565	

%Y = Participación en el ingreso

Y = Ingreso Medio

Gini\*: Incluye cesantes para cada categoría ocupacional. La distribución correspondiente no consta en el cuadro.

FUENTE: Serra, J., y León, A., Ibid, pág. 18.

### 1.3 Estructura de los Sistemas Tradicionales de Distribución Urbana de Alimentos

El carácter monopolista y dependiente era un rasgo distintivo de la economía chilena. Su carácter monopólico se tradujo en el hecho de que un pequeño grupo de grandes empresas dominaba la economía en sus diferentes áreas y actuaban en toda clase de actividades: financieras, fabriles, agrícolas, mineras y comerciales.

De esta manera, antes de que asumiera el gobierno de la Unidad Popular, la participación de conglomerados económicos en el campo de la comercialización y distribución era preponderante. Tales actividades eran manejadas principalmente por empresas privadas tales como Weir Scott, Williamson Balfour, Codina, Gibbs, Duncan Fox y Agencias Graham. Estas empresas tenían un marcado carácter oligopólico, lo que les confería poder especial en la fijación de precios, tanto del producto final como de sus insumos, aumentando los primeros y reduciendo los segundos.

Así, en el proceso de comercialización captaban para sí un amplio margen.

### 1.4 Disponibilidad de Alimentos y Nivel Nutricional

La disponibilidad de alimentos a principios de la década del 70 permite determinar el punto de partida para juzgar los efectos de las políticas de redistribución del ingreso emprendidas por el gobierno de la Unidad Popular en el abastecimiento alimentario nacional.

Para estos efectos, más que la disponibilidad total de alimentos lo que interesa es la disponibilidad para la alimentación humana. Esta disponibilidad está dada por la disponibilidad total menos el consumo animal e in-

dustrial, semillas y mermas por comercialización. A su vez la disponibilidad total corresponde a la producción interna más las importaciones menos las exportaciones.

En el Cuadro N°4 se presenta la disponibilidad per cápita de alimentos básicos para consumo humano en el año 1970.

Por otro lado, para establecer el nivel nutricional real de la población se requiere conocer el consumo humano efectivo. Los antecedentes que se exponen en el Cuadro N°5 indican los niveles nutricionales expresados en calorías y proteínas para cada estrato familiar, en el Gran Santiago el año 1969.

CUADRO N° 4  
DISPONIBILIDAD PER CAPITA DE ALIMENTOS. CHILE 1970.

Productos	Kg. Bruto/Año	Calorías/día	Proteína/día
Trigo	146.91	981.91	28.45
Maíz	1.55	9.42	0.31
Avena	1.30	8.80	0.28
Cebada	3.87	16.22	0.18
Centeno	0.57	3.98	0.15
Arroz	12.28	77.61	1.40
Papas	49.71	71.17	3.29
Frejoles	4.79	45.14	2.70
Lentejas	0.36	3.81	0.24
Garbanzos	0.44	4.09	0.22
Arvejas	0.63	5.92	0.39
Aceites	6.58	159.36	-
Azúcar	36.36	398.47	-
Carne Bovino	21.55	65.03	11.35
Carne Ovino	2.66	8.46	1.08
Carne Porcino	4.66	22.72	2.21
Aves	5.94	16.15	2.33
Leche	107.12	179.02	9.39
Huevos	6.11	21.04	1.92
Frutas	34.53	41.08	0.41
TOTAL	447.92	2.140.90	66.30

FUENTE: Estimación CONPAN.

CUADRO N° 5  
CONSUMO DE ALIMENTOS. GRAN SANTIAGO. 1969.

Estrato en sueldos vitales	% de Hogares	Calorías (día) por persona	Proteína (gr. día) por persona
0 - 2	54.3	1.593	38.6
2 - 4	25.7	2.074	51.7
4 - 6	8.3	2.149	56.9
6 - 8	2.8	2.214	64.9
8 y más	8.9	2.645	83.8
Promedio Ponderado		1.871	48.0
Niveles Recomendados		2.398	46.0

FUENTE: Machicado, Flavio. et. al., La Redistribución del Ingreso en Chile y su impacto en la estructura del consumo de alimentos esenciales (1970-7 ), Santiago, 1973, pág. 24.

## 2. Las Políticas Estatales

La concepción de la política de corto plazo de 1971 descansaba en la hipótesis de que era posible movilizar en el corto plazo los recursos reales de la economía chilena al nivel de su potencialidad real y orientarlos a satisfacer prioritariamente las necesidades de las grandes mayorías. Esta concepción se basaba en el mismo diagnóstico estructural de la economía chilena, vale decir, que ésta presentaba un marco estructural que impedía el aprovechamiento de todo el potencial productivo de los recursos disponibles y su orientación hacia fines sociales prioritarios.

Ahora bien, la experiencia de la administración demócrata cristiana en lo que se refiere a redistribución del ingreso, reforzó la convicción de

los dirigentes del gobierno de que las acciones dirigidas a iniciar las transformaciones estructurales, como las acciones dirigidas a redistribución de ingresos, ocupación, reactivación y control inflacionario, deberían ser iniciadas simultáneamente para tener éxito e impedir que el viejo sistema pudiera movilizar fuerzas para promover el retroceso de una redistribución que se lograra en el corto plazo.

El centro de la política de corto plazo de 1971 fué la política de redistribución de ingresos 1/. En esta política desempeñaban un papel fundamental los reajustes de remuneraciones, asignaciones familiares y pensiones, así como la ampliación de los derechos previsionales y la expansión del empleo. En el ámbito rural e industrial se agregaban a este conjunto de medidas los cambios de tenencia de la tierra y la creación y desarrollo del Area de Propiedad Social. Asimismo, la política de expansión del Gasto Público, a través de dos programas reactivadores especiales -construcción de viviendas populares y de Obras Públicas- contribuyeron también al programa redistributivo a través de una vía indirecta.

La contrapartida de los reajustes y del crecimiento de la masa de remuneraciones estaba en la absorción de parte de los excedentes de las empresas expropiadas, en la restricción del margen de utilidades de las empresas que siguieran en manos privadas, y en la movilización de las reservas de oferta existentes en la economía -reservas de capacidad productiva, inventarios y divisas-. Gracias a estas reservas, la elevación del empleo y del ingreso de los trabajadores serían autofinanciados, es decir, afectarían al margen unitario de utilidades de las empresas pero no así su monto total. El dinamismo de la producción permitiría, asimismo, minimizar las tensiones entre los principales beneficiarios de la redistribución y los grupos altos.

---

1/ Serra, José y León, Arturo, La Redistribución del Ingreso en Chile durante el Gobierno de la Unidad Popular. Exito y Frustración, FLACSO, Documento de Trabajo 70/78, Santiago, Julio 1978.

En definitiva, el esquema de la política redistributiva anterior estaría asegurado por tres condiciones fundamentales:

- a) el drástico control de los precios.
- b) la respuesta de las empresas a los estímulos de la demanda, ya porque un sector de ellos sería estatizado ya porque las otras temerían crear causales de expropiación, intervención o requisición.
- c) la estatización de los canales mayoristas de distribución: llegado el caso de que la expansión de la demanda de los sectores populares chocara con el techo máximo de reactivación de oferta en rubros específicos, deberían implementarse acciones concretas en el plano de la redistribución de abastecimiento de bienes de consumo.

Dentro del marco general anteriormente expuesto, una breve exposición de las políticas de remuneraciones, precios y abastecimientos permiten dar una visión más clara del proceso generado a partir de 1971 en relación al tema central de este trabajo.

## 2.1 Política de Remuneraciones

El reajuste de remuneraciones de 1971 tenía su expresión en el acuerdo de la Central Unica de Trabajadores (CUT) y el Gobierno de la Unidad Popular. Las disposiciones básicas de la Ley N° 17.416 promulgada por el gobierno en materia de remuneraciones, fueron las siguientes:

- a) Reajuste general mínimo equivalente al 100% del alza del costo de la vida registrada en 1970, según el Índice de Precios al Consumidor (34.9%).
- b) Se eleva el salario mínimo en un 66%.
- c) Se reajustan las remuneraciones menores o iguales a un sueldo vital en un 39.9%.



- d) Se reajustan las remuneraciones entre uno y dos sueldos vitales en un 37.9%.
- e) Las asignaciones por carga familiar se reajustan en un 150% para los empleados públicos; 212,5% para las Fuerzas Armadas y Carabineros; y en un 200% para los obreros. Para todos los sectores restantes de trabajadores, que poseían asignaciones familiares más altas, éstas fueron reajustadas de acuerdo al alza del costo de la vida.

Esta ley tenía carácter obligatorio para el Sector Público, pero para el Sector Privado sólo eran obligatorios los márgenes mínimos contemplados, siendo una disposición orientadora-indicativa en relación a la fijación de sueldos y salarios por encima de los mínimos.

Tal como se aprecia en estas disposiciones, la política de remuneraciones tenía en 1971 una débil connotación discriminatoria en favor de los estratos más pobres, siendo su característica predominante un fuerte reajuste generalizado.

Sin embargo, la política discriminatoria se acentuó en los años 1972 y 1973, producto del proceso inflacionario que se desató y del rezago con que se decretaron los reajustes, así como también por la firme política de reajustar los ingresos mínimos por sobre la variación del Índice de Precios al Consumidor y por los beneficios extrasalariales (bonificaciones extraordinarias, indemnizaciones por accidentes, premios, etc.) que tendieron a aumentar fuertemente durante todo el período del gobierno de la UP.

## 2.2 Política de Precios

El objetivo central de la política de precios fue el control y reducción del proceso inflacionario que había recrudecido durante los últimos años del gobierno demócrata cristiano.

Esta política operó a través de la fijación de precios máximos dirigido sobre todo hacia los precios de aquellos productos que integraban la canasta de consumo popular. Asimismo, todo el área de precios públicos fué también férreamente sometida a esta política.

El control administrativo de los precios máximos estaba a cargo de la Dirección de Industria y Comercio del Ministerio de Economía, organismo creado en administraciones anteriores para estos fines, pero que en el contexto del Gobierno Popular constituía un instrumento vital de intervención y control de los precios 1/.

Complementario a la política de precios, se implementó una política de tipo de cambio fijo debido a la necesidad de disminuir las presiones de costo para que la desaceleración de precios fuera viable, y -a través de ella- se defendieran los logros del esfuerzo redistributivo. A fines de 1971 la necesidad de devaluar se hizo insostenible, implantándose a partir de ese momento un régimen de tipos de cambio múltiples.

### 2.3 Política de Abastecimientos

Las características del sector comercial en cuanto a la concentración y el poder de los intereses que la dominaban determinaron que el Gobierno de la Unidad Popular planteara en su programa la inclusión del proceso de comercialización y distribución interna en la estructuración del Área de Propiedad Social. La intervención del Estado en el ámbito de la distribución se constituye en una herramienta para asegurar el crecimiento hegemónico del Área de Propiedad Social en el sector distribuidor ligado con los sectores produc-

---

1/ García, Norberto, Algunos Aspectos de la Política de Corto Plazo de 1971, La Economía Chilena en 1971, Instituto de Economía, U. de Chile, Santiago, 1972.

tivos nacionalizados, y para integrar el sector no estatizado al desarrollo planificado de la economía.

Dentro de esta perspectiva, la comercialización y distribución estatal debía perseguir varios objetivos, a saber:

- a) Que la distribución se llevara a efecto según sectores productivos.
- b) Cuantificación de la demanda y de la producción para lograr una correcta planificación de la distribución. En este sentido, se celebrarían convenios de producción con el Area de Propiedad Privada.
- c) Reorientación de las actividades comerciales de los grandes poderes compradores particulares tales como: Almac, Unicoop, etc., aprovechando su experiencia y adecuándolos a la satisfacción de las necesidades de los grupos con una capacidad económica menor 1/.

En síntesis, en términos generales se pretendía eliminar a los distribuidores mayoristas privados por su carácter monopólico, pero sin reemplazar a los comerciantes minoristas a quienes se trataría de beneficiar con el nuevo sistema de distribución.

### 3. El deselance (o la praxis)

En este punto se exponen y analizan las implicancias reales que tuvo el paquete de políticas de corto plazo implementado por el gobierno de la Unidad Popular para la consecución del objetivo básico de redistribución del in

---

1/ Collyer, Lilian; Sinay, Eliana; Aceituno, Gerardo, Algunos Aspectos de la Comercialización y Distribución Interna, La Economía Chilena en 1971, Instituto de Economía, U. de Chile, Santiago, 1972.

greso y aumento de consumo popular, así como también el efecto que ello implicó en el desencadenamiento de la crisis económica y el desabastecimiento alimentario.

### 3.1 La redistribución del ingreso

De acuerdo a Serra y León 1/, durante el primer año del gobierno de la UP, más que redistribución hubo una verdadera "explosión" de ingresos, que benefició en términos absolutos principalmente al 50% superior de la población perceptora, con excepción del 1% más rico. Esto ocurrió, principalmente, debido a la escasa discriminación en los reajustes salariales que tuvieron lugar en el período (Cuadro N°6).

La participación de los diferentes estratos se modificó sustancialmente llegando a su máxima redistribución el año 1972, tal como lo expresa el coeficiente de Gini. En 1973, el 50% más pobre de la población perceptora prácticamente mantuvo su participación, en contraste con el 1% más alto que recuperó y mejoró el nivel logrado el año 1971 (Cuadro N°7).

En el sostenido repunte de los ingresos de los sectores más pobres jugó un papel fundamental la política gubernamental de reajuste de los ingresos mínimos (salario mínimo, asignaciones familiares y pensiones inclusive con aumento del número de beneficiarios) y la expansión del empleo (Cuadro N°8).

Sin embargo, a pesar de su gran magnitud relativa, el aumento de los ingresos de la mitad más pobre de la población explicó sólo un 20% del aumento del ingreso total entre 1970 y 1971. En todo caso, a mediados de 1972, este sector era el único que mantenía su ingreso real respecto de idéntico período del año anterior.

---

1/ Serra, J. y León, Arturo, Ibid.

CUADRO Nº 6  
INGRESO NOMINAL MEDIO (JUNIO DE CADA AÑO). GRAN SANTIAGO, 1970-1973.

	Monto (Escudos Corrientes)				Variación (%)		
	1970	1971	1972	1973	1971/70	1972/71	1973/72
D 50% más pobre	427	712	1163	3341	66.7	63.3	187.3
(D <sub>1</sub> ) (20%)	(182)	(356)	(623)	(1734)	(95.6)	(75.0)	(178.3)
(D <sub>2</sub> ) (30%)	(590)	(949)	(1523)	(4413)	(60.8)	(60.5)	(189.8)
C 30% superior mediana	1252	2047	3116	8776	63.5	52.2	181.6
B 15% siguiente	3017	4710	6788	19690	56.1	44.1	190.1
A 5% más alto	9378	11474	14613	48675	22.4	27.4	233.1
(A <sub>1</sub> ) (4% más alto)	7435	(9781)	(12953)	(39968)	(31.6)	(32.4)	(208.6)
(A <sub>2</sub> ) (1% más alto)	<u>(17150)</u>	<u>(18249)</u>	<u>(21548)</u>	<u>(83507)</u>	<u>(6.4)</u>	<u>(18.1)</u>	<u>(287.5)</u>
Ingreso promedio	1514	2240	3263	9320	48.0	45.6	185.6
Ingreso mediano	800	13000	2000	6000	62.5	53.8	200.0
Variación del IPC- INE <u>a/</u>					21.1	40.1	283.4
Variación del IPC- IE <u>b/</u>					29.8	63.1	372.4
Variación Índice Pre- cios Alimentos (INE)					26.0	49.5	333.4
Variación Índice Pre- cios (IE)					34.3	71.1	430.3

FUENTE: Serra, J. y León, A., Ibid, pág. 23.

a/ IPC-INE - Índice de Precios al Consumidor del Instituto Nacional de Estadísticas.

b/ IPC-IE - Índice de Precios al Consumidor del Instituto de Economía de la Universidad de Chile.

CUADRO N° 7

DISTRIBUCION PERSONAL DEL INGRESO. GRAN SANTIAGO, 1970-1973.  
(Junio de cada año)

Población Perceptora	PORCENTAJE DEL INGRESO TOTAL			
	1970	1971	1972	1973
D 50% más pobre	14.1	15.8	17.8	17.2
(D <sub>1</sub> ) (20%)	(2.4)	(3.1)	(3.8)	(3.6)
(D <sub>2</sub> ) (30%)	(11.7)	(12.7)	(14.0)	(13.6)
C 30% superior me- diana	24.9	27.2	28.6	27.1
B 15% siguiente	29.9	31.1	31.2	30.5
A 5% más alto	31.1	25.7	22.4	25.2
(A <sub>1</sub> ) (4% más alto)	(19.8)	(17.6)	(15.8)	(16.5)
(A <sub>2</sub> ) (1% más alto)	(11.3)	(8.1)	(6.6)	(8.7)
	100.0	100.0	100.0	100.0
Gini	0.563	0.520	0.481	0.501
Gini* (sin desocupados)	0.544	0.505	0.473	0.492
Tasa de desocupación (%)	7.0	5.2	3.7	3.1

FUENTE: Serra, J. y León, A., Ibid, pág. 22.

En síntesis, la discriminación en contra de los sueldos más elevados que acompañó al fuerte reajuste de las remuneraciones en 1971, se acentuó en el año 1972. Esto coincidió con el rezago de los sueldos y salarios con respecto a la inflación que a comienzos de este año ya había comenzado a tomar vuelo. Además, durante 1972 los empleados, de remuneración media superior a la de los obreros, obtuvieron reajustes menores. En 1973, la discriminación sobre los empleados prosiguió, sobre todo para los no vinculados a la manufactura. En este último sector los reajustes no poseían carácter obligatorio, quedando condicionados a las negociaciones con los sindicatos (Cuadro N° 9).

CUADRO N° 8

REAJUSTES DE INGRESOS MINIMOS Y ASIGNACIONES a/  
CHILE, 1970 - 1972  
(en porcentajes)

	SV	SMI	SMA	PM	SSS	Asignación Familiar				
						EMPART	CEPP	SSS EMPART	IPC INE	IPC IE
1970	36.4	60.3	60.3	57.3	50.0	33.7	36.4	0.38	32.5	32.5
1971	34.9	64.4	64.4	70.0	100.0	35.2	50.0	0.56	20.1	29.9
1972										
Promedio	41.6	65.2	65.2	85.2	54.2	57.8	41.9	54.3	77.8	107.4
Hasta Sept. de 1972	22.1	50.0	50.0	76.5	38.9	43.7	22.5	54.3		
Después de Sept. 1972	100.0	110.9	110.9	111.1	100.0	100.0	100.0	54.3		
1973										
Abril	60.8	60.8	60.8	60.8	60.8	60.8	60.8	54.3		

FUENTE: Mensajes Presidenciales y Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

- a/ PM Pensiones mínimas de invalidez y vejez del Servicio de Seguro Social.  
 CEPP Caja de Empleados Públicos y Periodistas.  
 IPC Índice de Precios al Consumidor del Instituto Nacional de Estadísticas (INE); Instituto de Economía (IE).  
 SMI Salario Mínimo Industrial  
 SMA Salario Mínimo Agrícola  
 SV Sueldo Vital de Santiago  
 SSS Asignación Familiar del Servicio de Seguro Social  
 EMPART Asignación Familiar de Empleados Particulares

CUADRO N° 9  
REMUNERACION MEDIA - VARIACION EN 12 MESES. CHILE 1971-1973.

	Sueldos y Salarios	Emplea dos	Obreros Manufac tura	Empleados Manufact.	Empleados Sector Público	IPC INE	IPC IE
<u>1971</u>	<u>52.9</u>					<u>20.0</u>	<u>28.1</u>
Enero	43.2	46.3	39.7	54.1	36.3	28.1	29.7
Abril	53.0	54.0	42.5	48.9	52.5	20.2	26.0
Julio	54.9	55.7	48.0	55.0	56.7	19.1	29.2
Octubre	51.9	54.6	53.6	69.7	53.0	16.5	30.7
<u>1972</u>	<u>62.2</u>					<u>60.3</u>	<u>86.0</u>
Enero	52.5	44.5	49.5	52.0	51.3	24.8	44.3
Abril	40.3	33.0	62.6	51.2	30.2	38.1	60.2
Julio	44.9	41.9	56.1	45.0	39.3	45.9	69.9
Octubre	121.2	113.8	145.8	125.7	121.7	142.9	168.3
<u>1973</u>	<u>200.5</u>					<u>234.9</u>	<u>303.6</u>
Enero	172.8	156.9	218.4	168.0	158.0	180.3	220.5
Abril	176.2	158.9	201.7	195.1	140.5	195.5	246.5
Julio	254.9	222.8	323.8	294.8	226.0	323.2	422.3

FUENTE: Instituto Nacional de Estadísticas.

Merece la pena destacar que en este último período, y como forma de tratar de moderar la vorágine inflacionaria desatada, los intentos del gobierno para imponer reajustes discriminatorios fueron mucho más definidos. Los éxitos en ese sentido fueron, sin embargo, limitados; el margen de discriminación logrado parece haberse debido, en verdad, menos a esos esfuerzos que a la dificultad de ciertos sectores asalariados (funcionarios públicos, por ej.) para lograr reajustes con la frecuencia adecuada para contrarrestar los efectos de una inflación vertiginosa.



### 3.2 Evolución de los acontecimientos

Calderón 1/ plantea que durante el gobierno de la Unidad Popular se pueden diferenciar 3 momentos:

a) En el primer momento, coincidente con el año 1971, predominó un incremento neto del consumo y el ingreso de los sectores populares, como efecto del incremento de la producción industrial y agrícola, y a la política distribucionista del gobierno.

En efecto, según el Instituto Nacional de Estadísticas, el índice promedio anual de Producción Industrial Manufacturera creció en un 14.6%, en tanto que, su variación entre diciembre 1971 y 1970 fue aún más elevada: 30.9%. De acuerdo al mismo Instituto, el incremento de índice de sueldos y salarios entre ambos años fue de un 53%, y considerando que la inflación alcanzó sólo a un 20.1%, el incremento real ascendió a un 27%. Por otro lado, la participación del sector asalariado en el ingreso geográfico creció de un 53.7% en 1970 a un 58.6% en 1971 (ODEPLAN).

En relación a la política redistributiva Serra y León 2/ plantean que si bien fue verdad que hubo una redistribución progresiva, ya que disminuyeron las distancias relativas entre los grupos bajos y altos de la escala, ésta no se hizo a costa de los grupos altos, sino más bien mediante un aumento proporcionalmente mayor de los ingresos de los primeros (Cuadro N°10 y N°11). La mayoría de los grupos medios y los sectores mejor remunerados de la clase obrera y de los inactivos fue indudablemente muy beneficiada, seguramente más de lo que pretendían los responsables de la política económica.

---

1/ Calderón, Fernando, Los Sistemas de Abastecimiento Alimenticio: Políticas y Procesos de Participación Social. Bolivia 1952-1956, Chile 1970-1973, UNRISD, Bolivia, 1982.

2/ Serra, José y León, Arturo. Ibid.

CUADRO N° 10

INGRESO MEDIO DE LAS CATEGORIAS DE PERCEPTORES - JUNIO DE CADA AÑO a/  
GRAN SANTIAGO: 1970-1972.

	MONTO (Escudos Corrientes)			VARIACION (en porcentajes)	
	1970	1971	1972	1971/70	1972/71
Empleadores	8740	7884	9932	- 10.9	26.0
Trabajadores por Cuenta Propia	1521	2003	3145	31.7	57.0
Empleados	2361	3489	4618	47.8	32.4
Obreros	791	1195	1847	51.1	54.6
Inactivos Percep- tores	1081	1763	2471	63.1	40.2
Empleados Domés- ticos	678	940	1508	38.6	60.4
Fuerzas Armadas	1912	3077	5057	60.9	64.3
INGRESO MEDIO TOTAL	1514	2240	3263	48.0	45.7
IPC - INE				21.1	40.1
IPC - IE				29.8	63.1

FUENTE: Serra, J. y León, A., Ibid, pág. 25.

a/ No se dispone de la información correspondiente a Junio de 1973.

Tales generalizadas mejoras dieron lugar a un incremento del ingreso personal nominal (medio) superior al 45%; del ingreso real del orden del 22% y del consumo global en un 13% (ODEPLAN). Estos incrementos fueron posibles gracias a una política monetaria y fiscal fuertemente expansiva, al férreo control gubernamental de los precios, al dinamismo de la producción, a los stocks preexistentes de bienes de consumo, al cambio en la composición de las importaciones en favor de los bienes de consumo y al aumento de la demanda por saldos líquidos que moderó la ampliación de la demanda efectiva.

Todas estas condiciones se habían sustentado, a lo largo del año, en las reservas de capacidad productiva, divisas, bienes intermedios y finales, en la reversión de las expectativas inflacionarias, así como en la efectiva autoridad del gobierno.

Ahora bien, a fines de 1971 el primer grupo de factores estaba prácticamente agotado, lo cual comprometía las posibilidades de la oferta de seguir respondiendo a gran parte de la explosiva demanda. Asimismo, ya eran visibles algunos focos de escasez para algunos productos alimenticios así como cierta reaceleración del alza de precios. Así, en las palabras de Serra y León 1/ "la herencia económica de 1971 fue dramática".

b) En una segunda etapa -1972- la situación cambió radicalmente. Ya a partir de los primeros meses de este año se configuró una elevación progresiva e irreversible del piso inflacionario, pasando los sueldos y salarios a perseguir a los precios, en un esquema opuesto al de 1971. A pesar de ello, no llegó a reducir el poder de compra "excedente" por cuanto el control de precios siguió presente -aunque ya sin la eficacia de antes- junto con la expansión del déficit fiscal y del crédito a las empresas del Area de Propiedad Social y Privada 2/.

En consecuencia, fruto de la agudización de las contradicciones políticas y sociales y por el desajuste entre los mecanismos de oferta y demanda, se desarrolló crecientemente una crisis económica y una fuerte competencia por el abastecimiento de productos industriales y alimenticios entre las distintas clases en pugna. Así a fines del primer semestre de 1972 los proble-

---

1/ Serra, J. y León, Arturo, Ibid.

2/ Serra, J. Economic Policy and Structural Change in Chile: 1970-73, Cornell University, 1976. Cap. VI.

mas de abastecimiento alimentario alcanzaban una magnitud considerable (por ej. en carne de vacuno, mantequilla, pescado, mariscos, pollos, leche fluída, leche en polvo, papas, cebollas, pan y trigo) 1/.

Tal situación revelaba un potencial de deterioro considerable, especialmente si se consideraban el creciente "know-how" de los sectores dedicados a la especulación con bienes, el contrabando de importación, las expectativas que prevalecían en la población, especialmente de ingresos altos que tenían una fuerte propensión a acaparar bienes de consumo por motivos de precaución, y finalmente las perspectivas pesimistas de aumento de la producción.

Respecto a esto último, los cambios en las relaciones de propiedad provocaron, como era de esperar, problemas de corto plazo en el funcionamiento del Area de Propiedad Social y en el área reformada y privada de la agricultura, los cuales tuvieron el doble efecto de limitar el crecimiento de la producción a partir de 1972 y de elevar las presiones de costos.

No obstante lo anterior, hay que destacar que la disponibilidad de la mayoría de los bienes de consumo a lo largo de 1972 -tal como se verá más adelante- aumentó substancialmente en términos per cápita. Esto sólo fue posible gracias al aumento del volumen de importaciones efectuado a pesar de la permanencia del bajo precio del cobre, los cortes de líneas de crédito y contracción de las inversiones externas, y gracias a la renegociación de la deuda externa y a nuevos créditos obtenidos en países socialistas, Europa Occidental y América Latina 2/.

---

1/ Matus, C. "Entrevista en Televisión", Santiago, Ministerio de Economía, 1972 (mimeo).

2/ Serra, J. Ibid. Cap. V y VI.

Un hito crucial se desarrolló a mediados de este período. El gobierno debía asumir definiciones sobre las grandes empresas comerciales, sobre el control de los precios, la especulación y la distribución de alimentos. El problema radicaba en como se enfrentaban tales definiciones. Se generó, así, un intenso debate al interior de la UP en torno a las políticas que debían desarrollarse y que en definitiva se agruparon en dos líneas, que conllevaron además una visión contrapuesta del carácter general del proceso y de las estrategias a seguir.

Una línea propugnaba rearticular el mercado equilibrando la oferta y la demanda en base a un alza de precios, restringiendo el crecimiento del consumo y el ingreso de los trabajadores, política que se apoyaría en un incremento de la producción orientada a sustituir importaciones. Se planteaba, además, mantener en alguna medida el poder adquisitivo de los trabajadores por la vía de un reajuste del 100% del alza del costo de la vida.

La segunda línea proponía profundizar el proceso ampliando el área social de la economía y las expropiaciones de tierras, atacando directamente el control oligopólico de las empresas de distribución y ampliando las posibilidades de consumo de los sectores populares. Ello implicaba una política de alza de precios jerarquizada, donde los productos suntuarios sufrirían alzas considerables y los de consumo popular alzas menores.

En definitiva, el gobierno optó por la primera línea implementando la "nueva política económica" a partir de julio de 1972. A juicio de Serra 1/ dicha política agravó todos los problemas que intentaba resolver y no pudo frenar el proceso inflacionario ni la polarización social y política que vivía el país.

---

1/ Serra, J. y León, a., Ibid, Nota 36.

Si a todo lo anterior se le agrega el exceso de liquidez monetaria, la desvalorización creciente del escudo (moneda chilena) respecto al dólar y un conjunto articulado de boycotts económicos y políticos 1/ de los sectores internos y externos hostiles al gobierno de la Unidad Popular, se puede concluir que Chile se encontró, durante el segundo semestre de 1972, en una franca crisis económica, donde se empezó a desarrollar con mucha fuerza un nuevo capital especulativo, que funcionaba en base al mercado negro y al acaparamiento de productos alimenticios e industriales.

c) El año 1973 correspondió al momento del desenlace final. Los problemas de producción, importaciones y transportes se hicieron sentir en toda su plenitud. Fue entonces cuando la producción agrícola se desplomó registrándose una baja de un 12% a 16% para la temporada 1972-1973 (Odepa) 2/; las importaciones decrecieron significativamente en los rubros de bienes intermedios para la industria 3/; y nuevamente los camioneros y comerciantes realizaron un paro de grandes proporciones en Agosto de 1973 con contundentes daños a la actividad económica.

Así la situación se tornó prácticamente inmanejable, desarrollándose una crisis generalizada donde el funcionamiento del mercado capitalista se encontraba desarticulado, el proceso inflacionario se desbocó, el agotamiento de las reservas de moneda extranjera era inminente y el capital especulativo empezó a organizar el consumo interno.

---

1/ El paro de transportistas y comerciantes en Octubre de 1972 fue el golpe de gracia en el agravamiento de las dificultades económicas. Las interrupciones del transporte de insumos agrícolas causaron una reducción del área sembrada en la agricultura del 5% en relación al año 71-72 (Odepa), provocando la liquidación de stocks de enlace del sistema de abastecimiento de insumos y bienes finales, a los cuales se recurrió con el propósito de compensar la interrupción en los flujos normales de distribución durante el paro. Asimismo, impulsó definitivamente la propensión del acaparamiento doméstico de parte del público consumidor.

2/ Para mayor detalle en rubros específicos ver Anexo N°1.

3/ Serra, J., Ibid, Cap. VII.

El desenlace es conocido por todos.

Este es, pues, el contexto general en que se insertan las experiencias de participación social en el abastecimiento alimentario en Chile. Si bien puede parecer tedioso y prolongado el relato de este contexto, difícilmente sin su exposición podrán analizarse y menos comprenderse tales experiencias.

### 3.3 Algunas consideraciones sobre la disponibilidad de alimentos y el consumo.

Los problemas de abastecimiento de alimentos que se generaron a partir de fines del año 1971 pueden inducir a una apreciación falaz en cuanto a la disponibilidad de alimentos para el consumo de la población.

Tal como se indicó anteriormente, la disponibilidad per cápita de la mayoría de los alimentos aumentó en 1971 y 1972 con relación al año 1970. Incluso dentro del año 1973 a pesar de las extremas dificultades que enfrentaba el Gobierno, la disponibilidad de un grupo importante de productos alimenticios también aumentó con respecto a 1970 aunque bajaron en relación a los dos años inmediatamente anteriores (Cuadro N°11).

En términos globales, la disponibilidad de los alimentos principales también aumentó. Así, las cifras indican un incremento de cerca del 4% entre los años 1970-71 y un 6% entre 1971-72. Sólo en el año 1973 la disponibilidad global disminuyó un 4% respecto al año anterior, pero aún así esta fue superior en casi un 6% a la del año 1970.

Por otro lado, si se analiza el consumo global se advierte que según las cifras de Machicado et. al. (Cuadro N°12) éste aumentó en un 13.5% durante 1971. Más aún, sólo el estrato superior de ingresos (7% de los hogares) no incrementó su consumo. Tales mejoras implicaron que el estrato inferior

elevara su nivel nutricional -en calorías y proteínas- en alrededor de un 10%. Sin embargo, aún así estos hogares no lograron el nivel nutricional recomendado.

Por lo tanto, aún cuando la disponibilidad global de alimentos esenciales aumentó en 1971, no fue capaz de satisfacer el consumo potencial de la población generado por el masivo incremento de los ingresos. En estas circunstancias, se puede sostener que "la base principal de los trastornos económicos de 1972 estuvo más en la esfera de la circulación que en la oferta de bienes" 1/. Así, fue el exceso de poder de compra el que al presionar violentamente a la oferta creó las condiciones para la aceleración inflacionaria, el desarrollo del mercado negro y el acaparamiento doméstico.

---

1/ Serra, J. y León, A., Ibid.



CUADRO N° 11  
DISPONIBILIDAD DE ALIMENTOS PER CAPITA - INDICES: 1970=100  
CHILE 1970 - 1973

Productos	Kgs. Bruto/año			
	1970	1971	1972	1973
Trigo	100	102.5	104.8	107.3
Maíz	100	129.0	153.5	101.9
Avena	100	106.9	95.4	93.1
Cebada	100	112.7	162.8	134.6
Centeno	100	112.3	110.5	73.7
Arroz	100	89.6	89.7	74.1
Papas	100	125.6	105.2	79.3
Frejoles	100	109.6	133.6	101.9
Lentejas	100	172.2	233.3	202.8
Garbanzos	100	120.4	186.4	59.1
Arvejas	100	122.2	149.2	122.2
Aceites	100	115.2	119.1	102.9
Azúcar	100	84.7	91.2	89.4
Carne Bovino	100	87.9	85.8	70.6
Carne Ovino	100	92.1	87.6	114.3
Carne Porcino	100	109.0	133.3	112.4
Aves	100	95.8	103.5	86.4
Leche	100	105.8	131.2	132.6
Huevos	100	106.7	104.6	109.7
Frutas	100	101.0	101.8	102.7
TOTAL	100	103.8	110.1	105.6

FUENTE: Estimación CONPAN.

CUADRO N° 12  
AUMENTO DEL CONSUMO DE ALIMENTOS  
GRAN SANTIAGO 1970  
(en porcentaje)

Tramos de Ingreso medic familiar (sueldos vitales)	Hogares (%)	Consumo Promedio x familia	Consumo Per Cápita	
			Proteínas	Calorías
0 - 2	54.3	24.2	10.8	9.6
2 - 4	25.7	18.6	9.4	4.8
4 - 6	8.3	15.9	8.4	6.2
6 - 8	2.8	12.6	4.4	3.0
8 - 10	1.8	9.0	-	-
10 y más	7.1	0.0	-	-
TOTAL	100.0	13.5	8.9	6.7

FUENTE: Machicado et. al., La Redistribución del Ingreso en Chile y su impacto en la estructura del consumo de alimentos esenciales (1970-1971), 1973, Santiago, Chile, (mimeo) pág. 86 y 99.

### III EVOLUCION DE LAS EXPERIENCIAS DE ABASTECIMIENTO A TRAVES DE ORGANIZACIONES DE BASE

Al iniciar el análisis de la experiencia desarrollada por organizaciones populares de base en el ámbito del abastecimiento alimentario en Chile durante los años 1970 - 1973, se hace imprescindible llamar la atención, al menos, respecto de dos cuestiones. En primer lugar, es fundamental visualizar dichas experiencias dentro del contexto coyuntural del período, en el sentido de que se trataba de un gobierno cuyo objetivo central era modificar las estructuras económicas y políticas del país en favor de las grandes mayorías. Es por esta razón que en el capítulo anterior se intentó describir apretada -y por ello muy superficialmente- el contexto en que se dieron estas experiencias.

En segundo lugar, el carácter del programa de la Unidad Popular y su implementación misma generó grandes antagonismos entre las fuerzas sociales en pugna, desarrollándose conflictos que fueron invadiendo casi todos los planos del acontecer nacional y generaron un extraordinario dinamismo de los acontecimientos políticos, económicos y sociales. Tal dinamismo o irradiación del proceso a toda la esfera vital hacen que las experiencias de abastecimiento alimentario a través de organizaciones populares de base constituyan un fenómeno extraordinariamente complejo, que difícilmente un trabajo de esta magnitud pueda analizar y abarcar en su totalidad. Cabe agregar, además, que los antecedentes referentes a estas experiencias que aún están disponibles son limitados y escasos.

#### 1. Modalidad de Generación

##### 1.1 Antecedentes Históricos

El trasfondo histórico de las experiencias de abastecimiento alimentario a través de organizaciones populares de base data del año 1939, cuan-

do a través del Decreto 520 de Agosto de ese año el gobierno establece por primera vez la existencia de organizaciones de consumidores bajo el nombre de "Juntas de Vigilancia", destinadas a actuar en conjunto con los personeros departamentales y provinciales del entonces Comisariato de Subsistencias y Precios en la fiscalización del comercio.

A partir de entonces se registra una serie de iniciativas hasta desembocar en el Comando Nacional contra la Inflación (CONCI) durante la administración demócrata cristiana, entre los años 1964 y 1970.

Así, durante el gobierno de Juan Antonio Ríos (1939-1945) surgen las Ligas de Consumidores que desarrollaron funciones relacionadas con las limitaciones que imponía al consumo la Segunda Guerra Mundial. Posteriormente, el presidente Gabriel González Videla (1946-1952) crea la Asociación Nacional de Dueñas de Casa, cuya función era combatir la especulación. Durante el período 1952-1958, el presidente Ibáñez proyectó la organización de los consumidores a través de los Centros de Padres y Apoderados, apuntando a impartir educación sobre el consumo desde el establecimiento educacional. A su vez, el presidente Alessandri (1958-1964) crea el Comité de Defensa del Consumidor cuya función era básicamente orientadora. Por último, el CONCI operó sobre la base de organizar centros de abastecimiento trabajando directamente con los comerciantes.

Cada una de las entidades cumplió una función muchas veces frustrada; sin embargo, el criterio elemental que avaló estos intentos fue el que no podía negarse a los consumidores el derecho a organizarse, si toda la gama restante de actividades (profesionales, obreros, empleados y empresarios) había constituido agrupaciones que las representaban en su relación con la autoridad gubernamental 1/.

---

1/ Revista Chile Hoy N°3, Año 1, 1972, Antecedentes de las JAP, pág. 9.

## 1.2 Organización y objetivos iniciales de las JAP.

Las Juntas de Abastecimiento y Precios fueron organizaciones de base que se constituyeron durante el gobierno de la Unidad Popular en Chile.

Su origen se remonta a mediados del año 1971 cuando comienzan a manifestarse las primeras restricciones de oferta, especialmente de artículos de consumo popular. Apoyados en estas limitaciones, los grupos de oposición desataron una campaña sistemática destinada a proclamar el desabastecimiento y a constituirlo en el centro de su acción contra el gobierno.

En esas circunstancias, dirigentes femeninas de Centros de Madres y Juntas de Vecinos (organizaciones de participación vecinal) invitaron al Ministro de Economía, Pedro Vuskovic, para que concurren a un "Encuentro con las Dueñas de Casa" que se realizó en el Estadio Chile el 29 de julio de 1971.

En su intervención, el Ministro Vuskovic llamó a las dueñas de casa a organizarse en sus centros de vivienda para multiplicar la eficacia de los mecanismos de gobierno en el control del abastecimiento y los precios:

"Es el propio pueblo de Chile el que tiene que llevar adelante la política económica del Gobierno Popular, en el campo, en las fábricas, en las poblaciones, en cada centro de actividad".

Fue a partir de este encuentro que empezaron a organizarse las Juntas de Abastecimiento y Control de Precios (JAP).

Esta iniciativa fue rápidamente respaldada e impulsada por el Partido Comunista. Al esfuerzo orgánico de éste se agregó el de cada partido de

la Unidad Popular y, sobre todo, la iniciativa de las propias mujeres en sus poblaciones 1/.

Sin embargo, sólo ocho meses después del Encuentro de Dueñas de Casa con Vuskovic, la existencia de las JAP es reconocida legalmente por resolución de la Dirección de Industria y Comercio (DIRINCO) y con el curso legal de la Contraloría General de la República 2/.

De acuerdo a esta Resolución, las Juntas de Abastecimiento y Control de Precios se definen como organismos de base, constituídos por el propio pueblo para colaborar con el Gobierno en la tarea de asegurar el normal abastecimiento y el control de precios en el país.

Sus objetivos fundamentales y atribuciones eran 3/:

- combatir la especulación, el acaparamiento y cualquier otra forma de abuso que atente contra los consumidores.
- contribuir de manera práctica a solucionar los problemas de abastecimiento.
- cooperar en el control eficaz de los precios de bienes, artículos y servicios de primera necesidad y de uso o consumo habitual, teniendo al día en cada Unidad Vecinal las listas de precios oficiales y exigiendo a los comerciantes su cumplimiento, mediante la persuasión y, en caso contrario, mediante la respectiva denuncia.
- atender los problemas de abastecimiento de los comerciantes detallistas y respaldar sus denuncias contra los intermediarios inescrupulosos y contra los funcionarios o los inspectores que no cumplen correctamente su función.

---

1/ González, Gustavo y Modinguer, Jorge, "Las JAP: el Poder de las Dueñas de Casa", en Revista Chile Hoy, N°3, Año 1, 1972, pág. 14.

2/ Resolución N°112 del 3 de marzo, de la Dirección de Industria y Comercio publicada en el Diario Oficial el 4 de abril de 1972 y a la cual la Contraloría General de la República dió curso legal el 22 de marzo de 1972.

3/ Cómo participar, Ed. Quimantú, Documentos Especiales, Abril 1973, pág. 35.

- promover un mejor aprovechamiento de los medios de subsistencia del pueblo.
- entregar sugerencias, iniciativas y denuncias a la DIRINCO con el propósito de combatir fallas que puedan registrarse en el abastecimiento.
- buscar en forma realista y franca la colaboración con los pequeños comerciantes, destacando la importancia de lograr en conjunto una mejor distribución a los consumidores.
- dar cuenta periódica de su labor a los vecinos, trabajadores y pobladores y acoger las sugerencias o denuncias de éstos.

### 1.3 Relación con el aparato institucional de gobierno

Cuando en la Asamblea de Dueñas de Casa del Estadio Chile, el Ministro Vuskovic lanzó la idea de organizar lo que posteriormente se denominaron JAP, planteó simultáneamente la readecuación del aparato institucional que operaba en el ámbito de los abastecimientos. Producto de esta readecuación, la Dirección de Industria y Comercio (DIRINCO), dependiente del Ministerio de Economía, reestructuró su organización en tres subdirecciones:

- Costos y Precios
- Control
- Abastecimientos

Adscrito a la Subdirección de Control se creó el Departamento de JAP que, como se verá enseguida, es el organismo que fundamentó la existencia legal de las Juntas y su organización.

Por otro lado, a la Subdirección de Abastecimientos correspondía coordinar la acción de empresas estatales del Area de Propiedad Social encargadas del abastecimiento y distribución de alimentos tales como SOCOAGRO, DINAC, ENAVI, ECA, SACOOP, etc., que establecen una relación funcional con las JAP. Este aspecto será analizado con mayor detalle más adelante.

Pues bien, la relación de las JAP con el aparato institucional de Gobierno se estableció a través de DIRINCO que por la Resolución N°112 que creó en este organismos, el Departamento de Juntas de Abastecimiento y Control de Precios, delegándose en su Jefe la función de fundar y promover ligas de consumidores (denominadas JAP), quien asimismo debía impartir, en consulta permanente con sus asociados, las normas necesarias para la más adecuada organización, capacitación, asesoría, coordinación y supervigilancia de las Juntas.

De la misma manera, dicho Departamento y las Oficinas Provinciales de DIRINCO fueron los encargados de autorizar la constitución legal de las Juntas. Su reconocimiento por DIRINCO se efectuaba una vez que se inscribían en el Registro que se llevaba en el Departamento de JAP o en las respectivas oficinas provinciales.

Este Departamento debía procurar también que las iniciativas y sugerencias de dichas Juntas, como asimismo su derecho a reclamar contra todo tipo de abuso o especulación, tuviera el más amplio cauce para expresarse en la reglamentación más detallada de sus atribuciones.

Se establecía claramente, sin embargo, que las Juntas no podían ejercer por sí mismas las funciones públicas que competían a la DIRINCO, aún cuando podían proponer a dicha Dirección la designación de inspectores ad honorem.

Asimismo, el Director Nacional de Industria y Comercio tenía la facultad de regularizar las funciones de una JAP y/o proceder a convocar a elecciones de nueva directiva, en caso comprobado de incumplimiento grave de sus obligaciones.

Cabe destacar, finalmente, una labor importante desarrollada por el Departamento de JAP que fue el realizar cursos de capacitación a pobladores



(integrantes de las JAP de base) para formar inspectores ad honorem. En esos cursos se impartían los elementos necesarios para orientar a los consumidores, trabajar con los comerciantes y colaborar con la autoridad. De esta manera, fueron los inspectores ad honorem quienes tenían las atribuciones de DIRINCO en las JAP y el poder de ejercer el control de los precios y abastecimiento.

Fue así como la creación de las JAP provocó una efectiva descentralización de DIRINCO que en gran medida debió abandonar las oficinas para vincularse a las bases. El funcionario comenzó a trabajar en las poblaciones y barrios, captando las inquietudes y problemas y agilizando el contacto con el organismo estatal 1/.

#### 1.4 Forma de organización

Las Juntas de Abastecimiento y Control de Precios debían constituirse en todos los sectores (poblaciones, barrios, grupos habitacionales) y lugares del país, considerando preferentemente para su creación el ámbito de su respectiva Unidad Vecinal.

En cada Junta se debía designar funcionarios para ser nombrados inspectores ad honorem, quienes tendrían las atribuciones de DIRINCO para ejercer el control de los precios y del abastecimiento y enfrentar el acaparamiento y la especulación. Para ser Inspector ad honorem se requería seguir previamente un curso sobre las funciones que debía desempeñar.

Su creación se desarrollaba por medio de una Asamblea Constitutiva a la que podían concurrir los representantes e integrantes de todas las organizaciones de trabajadores, organizaciones vecinales y comerciantes detallistas del sector.

---

1/ Revista Chile Hoy N°3, Año 1, 1972, "Las JAP y el Aparato Institucional" pág. 19.

En esa Asamblea participaba también como ministro de Fe un inspector de la Dirección de Industria y Comercio. Allí se elegía la directiva de la JAP, la cual no podía contar con un número inferior a tres miembros ni superior a nueve, uno de los cuales era designado como presidente.

Considerando la mayor o menor dimensión territorial o densidad poblacional u organización de las Unidades Vecinales, como asimismo el grado de cooperación de los vecinos, el Departamento de JAP de DIRINCO podía autorizar la constitución de más de una JAP por Unidad Vecinal o de una JAP que abarcara más de una Unidad Vecinal. Igualmente se podía constituir JAP con simples vecinos en caso de que no existieran en la Unidad Vecinal ningún tipo de organizaciones. En general, la organización de una JAP no estaba sujeta a una norma rígida pues eran las condiciones existentes en la población, el barrio o el sector habitacional las que determinaban su composición.

Debían integrarse a las JAP los representantes de todas las organizaciones de la Unidad Vecinal, a saber: Juntas de Vecinos, Centros de Madres, Sindicatos, Clubes Deportivos, Centros de Estudiantes, Agrupaciones de Comerciantes Detallistas y otras similares.

Así las JAP se constituyeron en uno de los principales organismos de participación popular, generándose con el tiempo una tendencia de estructuración que vinculaba a las JAP vecinales con niveles geográficos más amplios y con las entidades estatales y privadas correspondientes (Ver Gráfico N°4).

## 2. Características Funcionales

### 2.1 Relación con Organizaciones Populares

La relación de las Juntas de Abastecimiento y Control de Precios con otras organizaciones populares se estableció en dos sentidos: uno hacia adentro y otro hacia afuera.

En el primer caso, la Resolución N°112 de DIRINCO estableció las organizaciones de base que debían participar a través de las JAP. Tal como se señaló anteriormente, estas organizaciones eran variadas. De todas ellas, las más importantes fueron las Juntas de Vecinos y Centros de Madres, las cuales, entre sus finalidades, estaban el participar y colaborar en la fiscalización de los precios, distribución y ventas de artículos de primera necesidad, de uso y consumo habituales. En muchos casos, fueron estas organizaciones las que impulsaron la creación de las JAP.

Por otro lado, a medida que el proceso evolucionó, los conflictos se fueron agudizando y los problemas de abastecimiento alimentario cobraron una singular relevancia. Así, en el fragor de la lucha contra la especulación y el acaparamiento, -y especialmente a raíz del paro de los transportistas y del comercio en octubre de 1972- surgieron espontáneamente nuevas formas de organización y participación popular.

Una de estas organizaciones que tuvo relación estrecha con las JAP fueron los Comandos Coordinadores Comunales. Estos eran organismos de masas no partidistas, cuyos objetivos fueron 1/:

- la defensa permanente y activa de los trabajadores y del pueblo en general.
- la coordinación de las distintas organizaciones de la comuna: Juntas de Vecinos, Centros de Madres, Cooperativas, JAP, Clubes Deportivos, Organizaciones Juveniles, Comités de Arrendatarios, Consejos Locales de Salud, Sindicatos.
- el control de la distribución y el abastecimiento, sobre todo en casos de emergencia.
- la vigilancia para proteger industrias, el comercio, los hospitales, los campamentos.
- la movilización popular para profundizar el proceso de cambios que se realizaba en el país.

---

1/ Editorial Quimantú, Abril 1973, pág. 54 - 55.

Así, en los momentos más álgidos del proceso, los comandos demostraron su eficacia mediante la coordinación de la acción de las organizaciones sindicales y vecinales de la comuna. Con esta movilización impidieron la paralización del país y colaboraron en la tarea de imponer la normalidad en la producción y la distribución.

## 2.2 Relación con el comercio establecido.

La relación de las Juntas de Abastecimiento y Control de Precios con el comercio minorista se configuró, al menos como objetivo, desde la legalización misma de aquellas.

En efecto, la Resolución N°112 de DIRINCO, establecía que las JAP debían colaborar en sus tareas con los pequeños comerciantes y, a su vez, aceptar la participación de éstos en favor de un mejor abastecimiento de los consumidores. Quedaba asimismo claramente establecido que las Juntas no pretendían reemplazar las funciones específicas del comercio establecido, sino cooperar con él en beneficio de toda la población. Más bien se trataba de una complementación, ya que debían atender los problemas de abastecimiento de los comerciantes detallistas y respaldar sus denuncias contra intermediarios inescrupulosos y contra funcionarios que no cumplieran correctamente su función.

Sin embargo, tal como se señaló con anterioridad, las JAP tenían la facultad de controlar y exigir el cumplimiento de los precios oficiales establecidos a los comerciantes y en caso de incumplimiento realizar su denuncia ante DIRINCO.

En definitiva, los comerciantes minoristas de cada Unidad Vecinal debían integrarse a las JAP para complementar mutuamente su acción en beneficio de un mejor abastecimiento (en artículos de consumo habitual) de la población.

Ahora bien, este era el objetivo del Gobierno con el sector del comercio, ya que en el mismo programa inicial de la UP se señalaba que habría garantías para los pequeños empresarios, sector que abarcaba prácticamente la totalidad del comercio detallista. En octubre de 1971, el Gobierno despachó al Congreso un proyecto en el cual se fijaban las áreas de propiedad social y privada, el que quedó sin trámite porque el poder legislativo dió prioridad a un proyecto de la oposición. En agosto de 1972 el gobierno insistió ante el Congreso con un proyecto de ley que establecía garantías para los medianos y pequeños empresarios.

A pesar de lo anterior, los sectores interesados en esta materia protestaron durante todo este período exigiendo garantías y definiciones. A raíz de la creación de las JAP y del Area de Propiedad Social en el sector de distribución, de la formación de la Empresa Nacional de Distribución y Comercialización (DINAC) en 1971 y de la progresiva incorporación al complejo estatal de 4 de las 5 distribuidoras privadas restantes, tanto en la oposición como en el comercio arreciaron las protestas y demandas al gobierno. La única distribuidora privada -CODINA- que tenía aportes de la Empresa Papeles y Cartones fue negociada y adquirida por la Confederación del Comercio Detallista Establecido y Pequeña Industria.

Cabe aquí hacer un paréntesis para delinear brevemente la estructura organizativa y de poder dentro del sector del comercio. Esta actividad empleaba aproximadamente unas 425.000 personas, equivalente al 13% de la población activa del país. Asimismo, si se incluía a quienes dependían de ellos, se obtenía que más de un 18% de los habitantes de Chile estaban ligados al comercio. Por otro lado, de las 125.000 empresas de la red comercial, 90.000 tenían un sólo dueño y sólo 912 constituían grandes tiendas. Así, aproximadamente el 91.6% de los establecimientos comerciales del país se clasificaban como pequeños, un 6.4% como medianos y sólo un 2% como negocios más que medianos.

Desde otro ángulo, esta actividad, más que ninguna otra, contaba con gran diversidad de organizaciones. Sin embargo, eran básicamente dos las más relevantes: la Cámara Central de Comercio, formada por los grandes comerciantes y afiliada a la Confederación de la Producción y del Comercio (entidad netamente empresarial que aglutinaba a la Sociedad de Fomento Fabril, la Sociedad Nacional de Agricultura, la Sociedad Nacional de Minería y la Cámara Chilena de la Construcción), y la Confederación del Comercio Detallista Establecido y Pequeña Industria, que agrupaba a los pequeños comerciantes e industriales. Ambas organizaciones se agrupaban en el Sindicato de Comerciantes (SIDECO).

En diciembre de 1971 saltó a la palestra una nueva organización para acoger en su seno a todos los empresarios nacionales identificados con la oposición al gobierno, el Frente Nacional de la Actividad Privada. Su táctica fue tratar de identificar los intereses de los medianos y pequeños empresarios con los grandes propietarios monopólicos. Y tuvo éxito, ya que la Confederación del Comercio Detallista se ligó de manera directa a este movimiento. Así, en el FRENAP se confundieron los 90 mil propietarios de pequeños almacenes con los dueños de las 912 grandes tiendas que existían en el país. Los primeros ponían las masas y los segundos la línea de comportamiento 1/.

A pesar de las garantías otorgadas por el gobierno, la evolución de su comportamiento demostró que fue la oposición la que logró ganarlos y manejarlos políticamente para sus intereses. Tanto es así que en agosto de 1972, pocos días después que el gobierno lograra un acuerdo con representantes de la Cámara Central de Comercio y del Sindicato de Comerciantes (la Confederación del Comercio Detallista Establecido y Pequeña Industria no concurrió a dicho acuerdo) respecto a una serie de demandas de estas organizaciones, se realizó una huelga del comercio y, a pesar de que se logró una rápida solución a este conflicto, un mes y medio después, con ocasión del paro inde-

---

1/ Modinger, Jorge; La Distribución en el Banquillo: La Espesa Red del Comercio, en Revista Chile Hoy, N°31, Año 1, 1973, pág. 16-17.

finido decretado por la Confederación de Dueños de Camiones, los comerciantes en su gran mayoría adhirieron a él. De ahí en adelante el conflicto quedó en evidencia y frontalmente declarado entre el sector comercial -encabezado por la Confederación del Comercio Detallista Establecido y Pequeña Industria- y el gobierno.

Planteados así los hechos, la relación entre las JAP y los comerciantes minoristas se fue deteriorando paulatinamente, haciendo que en muchos casos las mismas JAP tuvieran que asumir las funciones de distribución directa a la población, en contraposición a las disposiciones de DIRINCO, o bien se crearan formas alternativas de abastecimiento directo (almacenes populares, distribución móvil por parte de DINAC, comandos de abastecimiento, etc.).

### 2.3 Relación con Organismos Estatales de Distribución

La relación de las Juntas de Abastecimiento y Control de Precios con estos organismos, determinó el modo o estructura de abastecimiento popular logrado. Esta no fue una relación estática sino que, por las características del proceso, su dinamismo fue una característica esencial. Asimismo, también estuvo determinada por la evolución de la política de abastecimiento di-

---

1/ Collyer, Lilian; Sinay, Eliana; Aceituno, Gerardo, Algunos Aspectos de la Comercialización y Distribución Interna, La Economía Chilena en 1971, Instituto de Economía, U. de Chile, Santiago, 1972.

señada por el Gobierno, la cual a su vez, sufrió ajustes de acuerdo a las situaciones coyunturales producto de la dirección general que fueron tomando los acontecimientos políticos y a la intensidad con que se fueron expresando los antagonismos de las clases en pugna.

En esta perspectiva es posible delinear fases o momentos diferentes que caracterizan la dinámica que existió en la política de abastecimiento y que determinó la relación entre los organismos estatales de distribución y las JAP. Estas fases o momentos son prácticamente coincidentes con cada uno de los tres años que duró el Gobierno de la Unidad Popular.

a) Año 1971 (Gráfico N° 1)

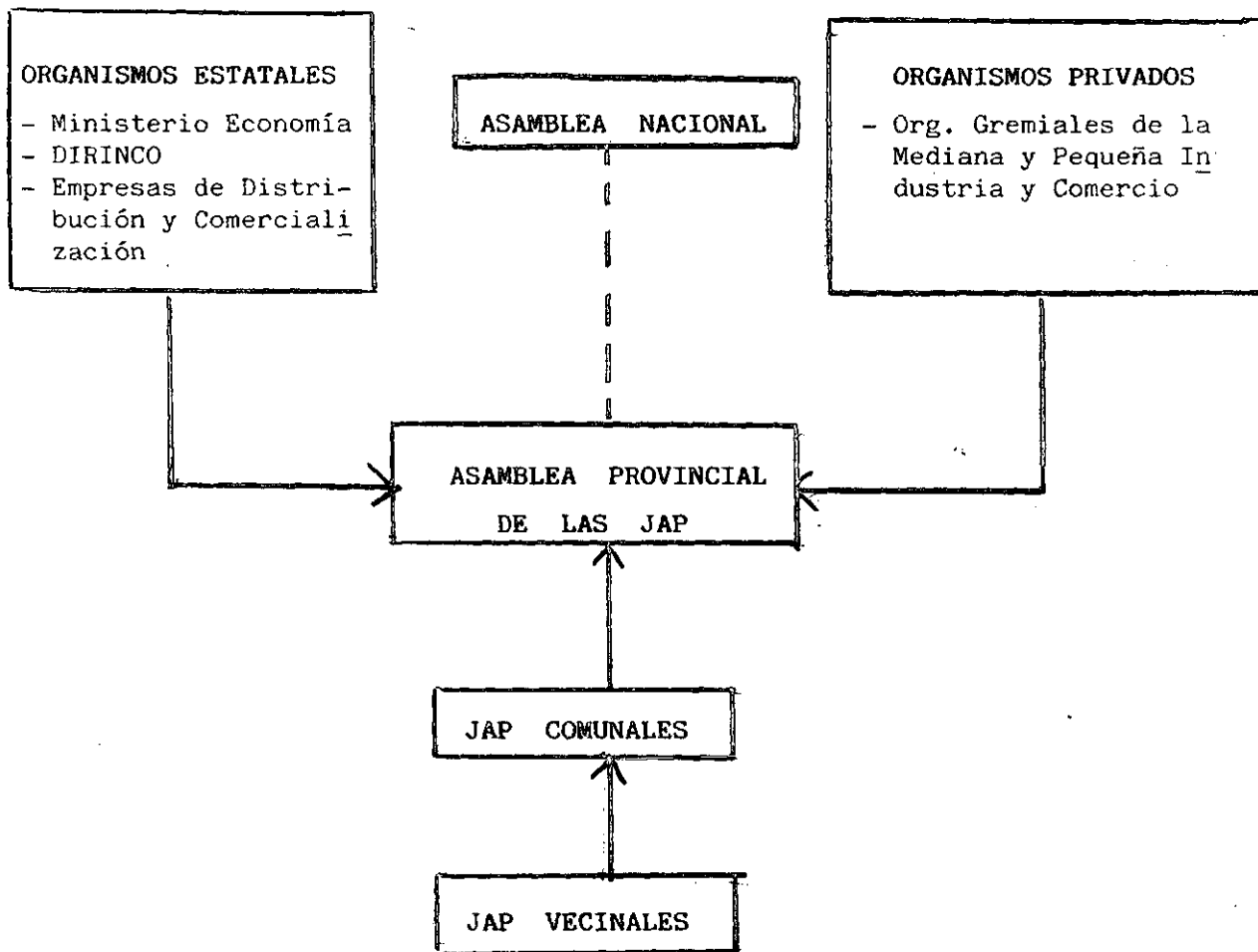
La política de abastecimiento durante este año fue básicamente la diseñada en el Programa de Gobierno de la Unidad Popular, la cual se expuso en el capítulo anterior. Su elemento central fue la ampliación del Area de Propiedad Social en el ámbito de la distribución y el abastecimiento con la formación a la Empresa Nacional de Distribución (DINAC), en el rubro de alimentos no perecibles y abarrotes, la Empresa Nacional Avícola (ENAVI) en el rubro carnes blancas (aves) y la Sociedad de Terminales Pesqueros (SOTEPES) en pescados y mariscos. Las empresas estatales existentes (desde el gobierno demócratacristiano) eran SOCOAGRO que operaba y controlaba la distribución de carnes rojas (bovino, ovino y porcino) y la Empresa de Comercio Agrícola (ECA) que controlaba varios productos agrícolas (harina, leche, arroz, maíz, papas, trigo, mantequilla y frejoles, entre los más importantes).

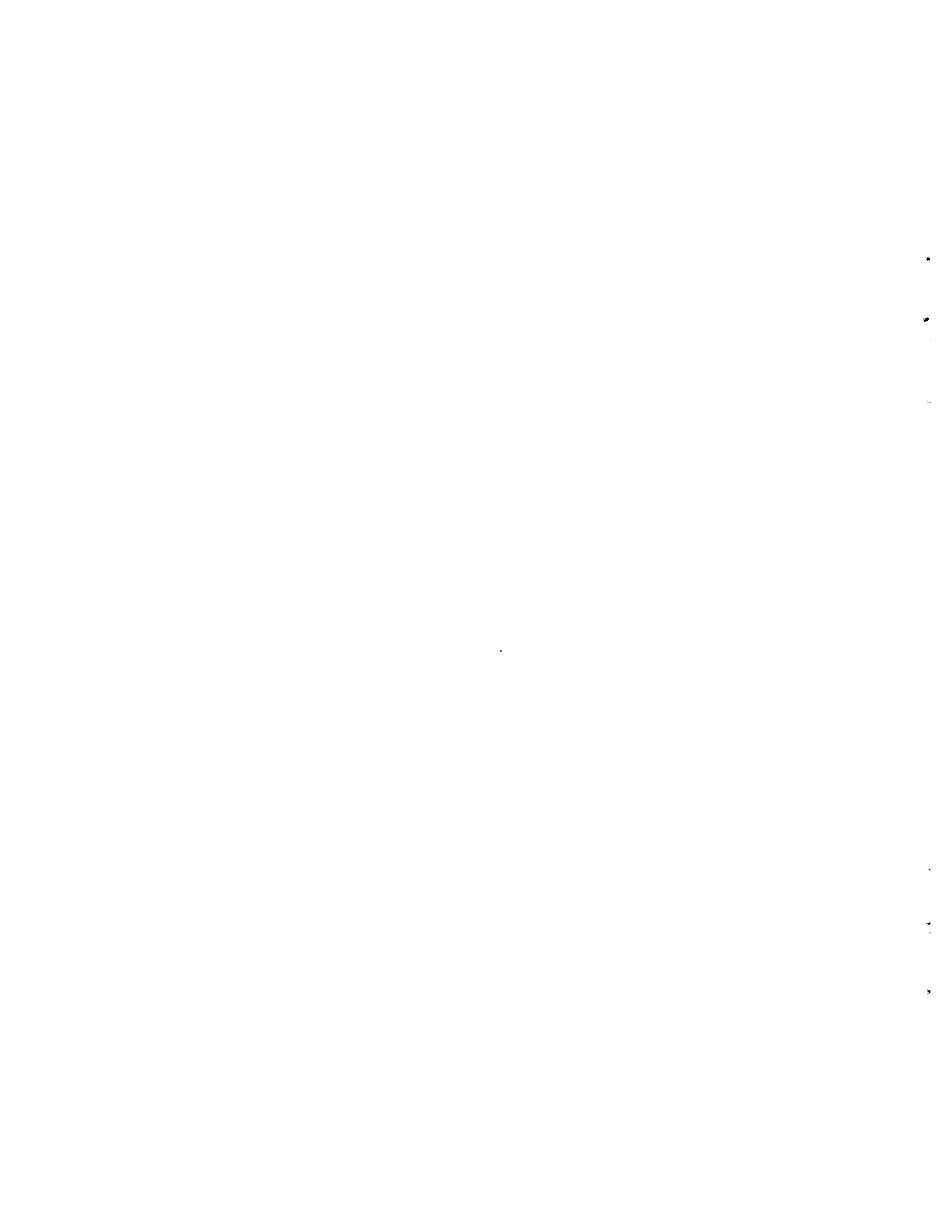
Los problemas de abastecimiento durante este año fueron muy puntuales, de modo que, las JAP se relacionaron con las empresas estatales de distribución, básicamente coordinando el abastecimiento entre estas empresas y los comerciantes minoristas en productos muy específicos. En este sentido, su labor fue analizar la cantidad de productos que necesitaba cada comerciante



GRAFICO N° 1

ESQUEMA DE ESTRUCTURA PARTICIPATIVA DE LAS JAP





para distribuir en su sector y, de acuerdo a esto, realizar y certificar los pedidos correspondientes a las empresas estatales. De esta manera, colaboraban para que los comerciantes estuvieran abastecidos de las mercaderías necesarias. Sin embargo, su tarea fue fundamentalmente el control de los precios oficiales para los productos de consumo básico establecidos por DIRINCO a nivel del comercio establecido en la unidad vecinal respectiva.

Durante este año, las JAP, no tenían carácter legal. Su relación con DIRINCO era solamente funcional en cuanto eran organizaciones de base que colaboran a nivel vecinal con las tareas de controlar los precios y mejorar el abastecimiento.

Por otro lado, el pilar básico de la política oficial de abastecimiento fue la creación de la Empresa Nacional de Distribución (DINAC S.A.) a mediados de año, a partir del personal e infraestructura de la firma privada de distribución Weir Scott que quebró a fines de 1970. DINAC era una empresa de distribución mayorista que actuó de intermediaria entre los productores nacionales y los comerciantes minoristas. Su política de distribución aspiraba a eliminar los intermediarios innecesarios llegando directamente a los comerciantes detallistas y, en casos especiales, hasta el consumidor. Su sistema de venta se realizaba a través de vendedores que visitaban a los pequeños comerciantes. Sin embargo, ya a fines de este año (1971) se implementó un programa de creación de autoservicios populares en poblaciones y campamentos periféricos de Santiago, donde prácticamente el comercio minorista era inexistente. Mientras se habilitaban estos autoservicios populares, se atendió a estas poblaciones con puestos móviles 1/.

---

1/ Collyer, Lillian; Sinay, Eliana y Aceituno, Gerardo. Algunos Aspectos de la Comercialización y Distribución Interna. La Economía Chilena en 1971, Instituto de Economía, U. de Chile, Santiago, 1972.

Cuando a fines de 1971 el problema del desabastecimiento y el proceso inflacionario comenzaron a tomar fuerza, el nivel de actividades de DINAC comenzó también a resentirse. El abastecimiento al comercio minorista a través de esta empresa se vió restringido debido a las dificultades de obtener la producción suficiente de parte de productores privados, quienes comenzaron a distribuir sus productos directamente a los minoristas dispuestos a pagar precios superiores a los oficiales, o al mercado paralelo (mercado negro) que comenzaba ya a desarrollarse.

b) Año 1972 (Gráfico N° 2)

Durante este año se incorporó otra empresa privada al Area de Propiedad Social de Distribución de Alimentos: Agencias Graham. Esta como DINAC, operó también en el rubro de alimentos no perecibles y abarrotes. Por otro lado, recién en Abril las JAP fueron legalizadas a través de la toma de razón de la Contraloría General de la República de la Resolución N°211 de DIRINCO, quedando su formación, funcionamiento y disolución regulada por esta última institución.

La relación de las JAP con las empresas estatales de distribución durante el primer semestre de este año no varió mucho en relación al año anterior. Si bien sus funciones eran las mismas, comenzaron a cobrar cada vez más importancia las tareas de coordinación del abastecimiento de alimentos entre los comerciantes minoristas que operaban con las JAP y las empresas estatales de distribución y de control y denuncia de las especulaciones y acaparamiento de alimentos.

Producto de la agudización de los antagonismos de los sectores sociales en pugna, hábilmente explotados por la oposición al Gobierno de la Unidad Popular, el conflicto desembocó en un paro de los transportistas terrestres y del comercio establecido durante Octubre. En esta coyuntura que duró aproximadamente

# GRAFICO N°2

## CHILE - ESTRUCTURA DE ABASTECIMIENTO POPULAR - AÑO 1971

NIVEL

ESTRUCTURA

TRAL DEL GOBIERNO

MINISTERIO DE AGRICULTURA

MINISTERIO DE ECONOMIA

CONSEJO DE COMERCIALIZACION,  
ABASTECIMIENTO E INDUSTRIALIZACION  
DE PRODUCCION DEL AGRO

CORPORACION DE FOMEN-  
TO DE LA PRODUCCION  
(CORFO)

DIRECCION DE INDUSTRIAS  
Y COMERCIO  
(DIRINCO)

EA DE PROPIEDAD  
SOCIAL

ECA  
ENAFRI

SOCOAGRO

ENAVI  
SOTEPES

DINAC

VECINAL

JUNTAS DE ABASTECIMIENTO  
Y PRECIOS  
(JAP)

COMERCIO MINORISTA

FAMILIAR

POBLACIONES Y BARRIOS  
CON COMERCIO ESTABLECIDO

POBLACIONES Y CAMPAMENTOS PERISFERICOS  
SIN COMERCIO ESTABLECIDO



madamente un mes, las JAP cumplieron un rol preponderante en el abastecimiento de la población junto a los comerciantes minoristas que no adhirieron al paro. Durante este período desarrollaron funciones directamente relacionadas con el abastecimiento de la población a través de las tareas siguientes:

- Empadronamiento de la población de la unidad vecinal respectiva.
- Determinación de las necesidades alimentarias correspondientes a la familia.
- Determinación de las necesidades globales a la unidad vecinal como un todo.
- Entrega de la solicitud de abastecimiento en las Empresas Estatales de Distribución.
- Traslado de los productos hasta los locales de los comerciantes que operaban con las JAP.
- Diseño de un sistema de reparto justo y eficiente. Aquí se implementaron diferentes sistemas tales como canasta de alimentos, tarjetas de distribución identificación de las familias por números o letras, etc.
- Reparto y/o control del reparto de alimentos en los locales de comerciantes minoristas inscritos en las JAP.

No obstante, el impacto que causó este paro y los problemas que generó, tanto en el transporte de alimentos desde los centros productores a la capital, como en la distribución misma de éstos al interior de la ciudad, fueron de una magnitud insospechada, no sólo en cuanto a la capacidad de la oposición al gobierno para paralizar el país, sino que también en cuanto a relevar -y poner en el centro de la mesa de discusión- el problema del abastecimiento y distribución de alimentos.

A partir de este momento, a nivel del Gobierno se comienza a diseñar una nueva política de abastecimiento y distribución que busca centralizar

y controlar este proceso para satisfacer más adecuadamente las necesidades básicas de la población y contrarrestar el mercado negro y el capital especulativo que, en forma creciente, iban rearticulando el mercado y el proceso de distribución.

c) Año 1973 (Gráfico N° 3)

Este año comenzó centrado en el problema del abastecimiento y de las dificultades de hacer llegar, de manera equitativa y a precios justos, a toda la población los productos esenciales y, en primer lugar, los alimentos.

A fines del año 1972 se creó la Secretaría Nacional de Distribución, organismo que tuvo por función centralizar la distribución de productos provenientes del Area de Propiedad Social y coordinar las funciones de abastecimiento de la población.

En Enero de este año, el Ministro interino de Hacienda anunció la "nueva política de producción, distribución y comercialización", señalando que la solución a los problemas de abastecimiento se transformaba en uno de los aspectos más decisivos de la lucha contra la oposición. Las medidas del Gobierno de la Unidad Popular apuntaban a tres niveles básicos: producción, distribución mayorista y distribución minorista. Fue en este último sector, característico por su complejidad, donde se anunciaron las medidas más drásticas. Sin embargo, se diagnosticaba que aún cuando se controlaran los niveles productivos y las entregas al por mayor, muchos comerciantes minoristas especularían ya que los hechos así lo habían demostrado.

Las medidas sobre control de producción industrial distinguían entre empresas privadas y estatales. A las primeras se les propuso suscribir un contrato de exclusividad para comercializar sus productos a través de la Secretaría Nacional de Distribución. El Gobierno no obligó al empresario a inte-

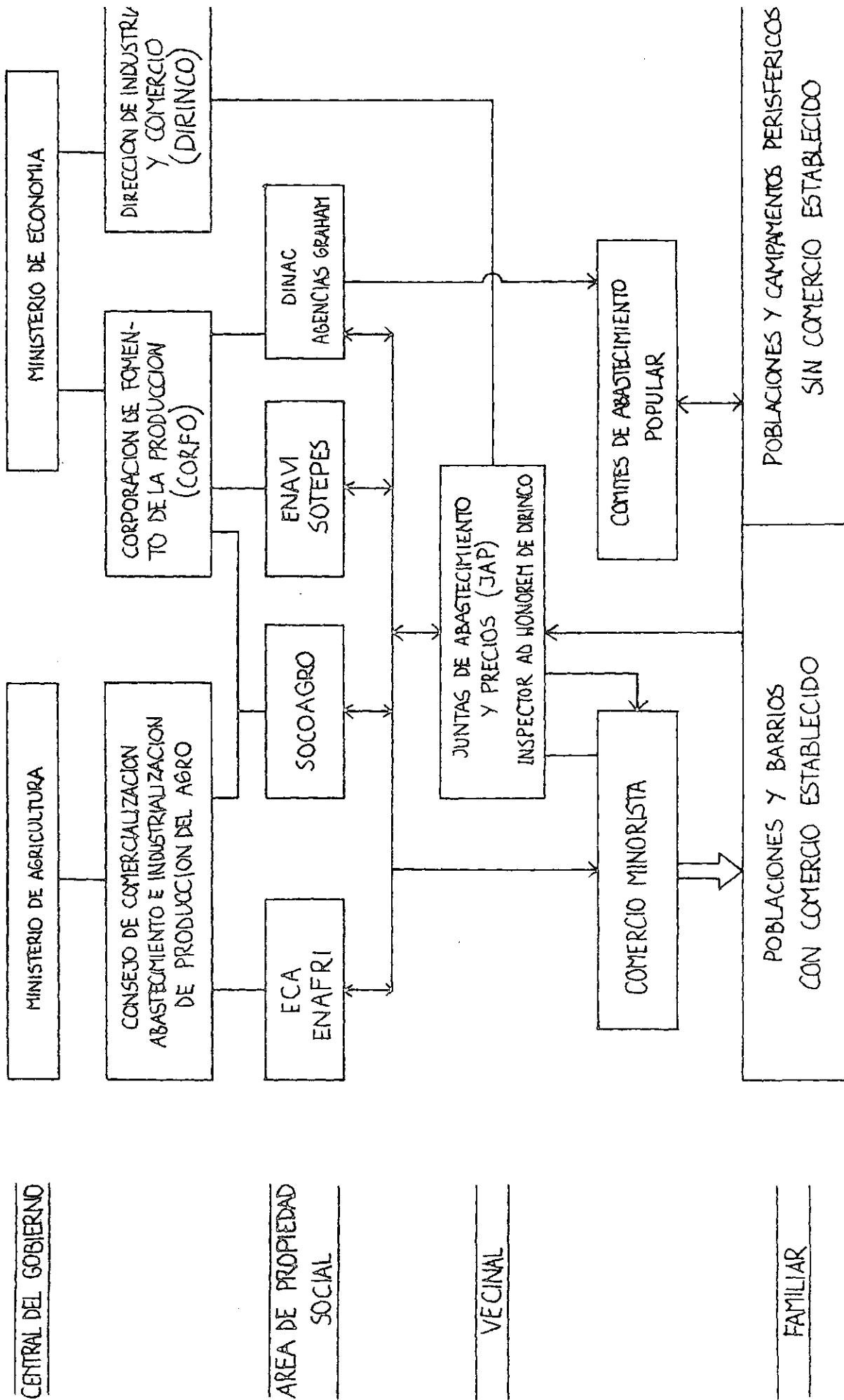


# GRAFICO N°3

## CHILE - ESTRUCTURA DE ABASTECIMIENTO POPULAR - AÑO 1972

NIVEL

ESTRUCTURA





grarse a este sistema, pero advirtió que los contratos contribuían a orientar su política con relación a este sector.

Por otro lado, las fábricas del área social debían entregar toda su producción a las distribuidoras estatales con lo cual dejarían de alimentar al mercado negro. Tanto las empresas estatales como privadas tenían que terminar con la venta directa al público, los trueques, los pagos de remuneraciones en bienes y con las preferencias para que el personal adquiriera productos de la industria.

En el campo de la distribución mayorista, la Secretaría Nacional de Distribución, controlaría directamente a las firmas estatales o indirectamente a las privadas. Incluso se señalaba que el Gobierno no aceptaba la persistencia de ningún monopolio privado de distribución, haciendo referencia expresa a la única empresa privada sobreviviente, CENADI, (ex Consorcio Nacional de Distribución - CODINA) controlada ahora por los dirigentes de la Confederación del Comercio Detallista y Pequeña Industria, que distribuía cerca del 40% de las mercaderías.

Los anuncios que más conmovieron la atención pública fueron los relacionados con la distribución minorista. El Gobierno planteó que los organismos populares (JAP, comandos comunales) y los comerciantes debían programar sus necesidades periódicas de abastecimiento, tarea que sería efectuada sobre la base de la cuota de productos necesarios por persona y que el mismo Gobierno fijaría. Asimismo, se recalcaba el papel de vigilancia y denuncia que les cabía desarrollar a las JAP, las cuales además debían vincular al comerciante con las familias asegurándole una clientela estable. A su vez los comandos comunales establecerían la forma más conveniente de constitución de las JAP al interior de cada comuna.

Otra nueva función que se asignó a las JAP era definir de acuerdo con la "canasta popular" por persona las necesidades reales de cada familia. Establecidas estas necesidades, la Secretaría Nacional tenía que asegurar el abastecimiento a los comerciantes inscritos en las JAP a través de las empresas estatales de distribución. Se indicaba explícitamente esta vez, que los comerciantes que no estuvieran inscritos en ellas dejaban de beneficiarse del sistema creado a su favor 1/.

Pocos días después de estos anuncios, el Gobierno decidió colocar a militares en las tareas de distribución, quedando un General a cargo de la Secretaría Nacional de Distribución y otros militares de menor rango asumen la presidencia de las distribuidoras estatales. Asimismo, a raíz de una circular interna emitida por el Ministerio del Interior (dirigido por otro General) que disponía la inspección del funcionamiento de las JAP por parte de Carabineros (fuerzas de orden), fué mal comprendida por éstos quienes en lugar de apoyar a las JAP, empezaron, en muchos lugares, a obstaculizar o destruir su labor.

Para definir en forma clara y precisa el carácter legal de las JAP y precisar sus tareas y formas de organización, el Gobierno elaboró una "cartilla" o instructivo de las JAP que fue dada a conocer en Febrero por el General Bachelet, Secretario Nacional de Distribución. De esta manera, el instructivo formalizó los anuncios del Ministro Interino de Hacienda respecto de las tareas de las JAP. Enfatizó, sin embargo, algunos aspectos tales como:

- Las JAP no debían transformarse en mecanismos de comercialización y distribución directa, sino que tenían que participar en el control del cumplimiento de los programas de distribución por parte de los comerciantes.

---

1/ González R., Gustavo. Canasta Popular, Consumo Equitativo. El discurso de Flores en Chile Hoy N°31, 1973, pág. 9.

- Las JAP debían crear en la población la conciencia de abastecimiento en el lugar de residencia, para evitar distorsiones en la distribución; de consumir productos nacionales, y de corregir hábitos de consumo.
- Las tareas de investigación y denuncia del mercado negro les correspondía sólo a los organismos competentes o a sus representantes el ejercicio de la acción pública. En este sentido, las JAP debían estimular la formación de inspectores ad honorem, de acuerdo con el Departamento JAP de DIRINCO, quienes tenían todas las atribuciones que la ley confería a los ministros de FÉ de DIRINCO en el cumplimiento de la función pública.
- Se instruía que debían existir a lo menos dos inspectores ad honorem en cada unidad vecinal quienes tenían que actuar en estrecho contacto con la directiva de las JAP 1/.

Así, aunque veladamente, se lanzó por primera vez la idea de racionamiento y el papel crucial que jugarían las JAP en esta nueva política. Durante este período, sin embargo, la nueva política de distribución tuvo dificultades en su implementación siendo ésta mucho más lenta y vacilante de lo que las circunstancias aconsejaban. Tales dificultades se centraban en la ausencia de una discusión previa al interior de los partidos de la Unidad Popular, donde coexistían dos visiones diferentes de como enfrentar el problema de la distribución y del papel que jugaban las JAP en este proceso.

Esta dualidad se expresó en opiniones encontradas respecto a las implicancias de la "Cartilla JAP". Unos señalaban que esta cartilla no era otra cosa que la legalización de las atribuciones de las JAP, y esto no significaba restarles poder; para otros constituía una "camisa de fuerza", donde estos organismos pasaban a desempeñar funciones meramente asesoras de DIRINCO y sin que las bases hubieran participado en la reglamentación.

---

1/ La Cartilla JAP: una síntesis, en Chile Hoy N°39, 1973, págs. 16-17.

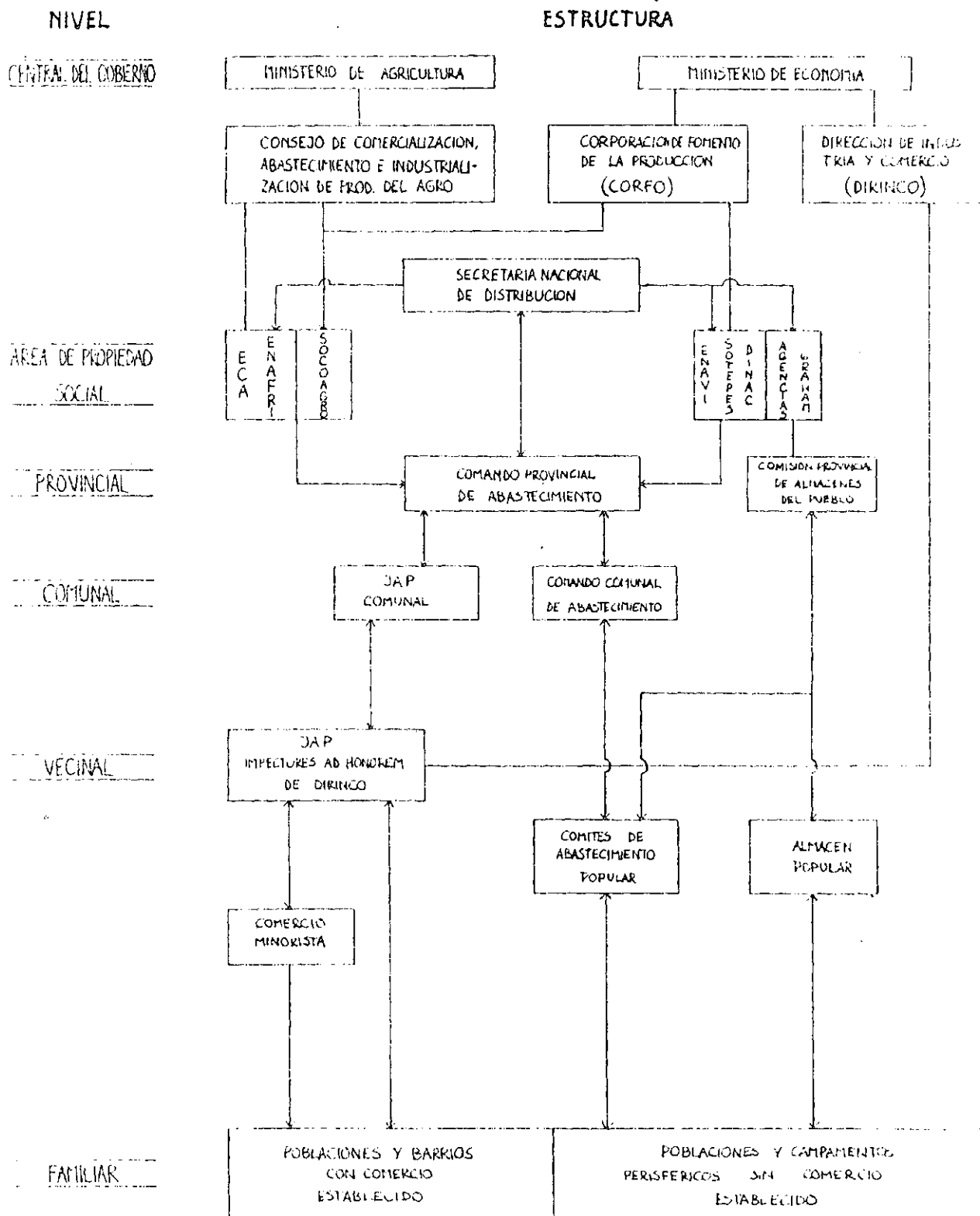
También se expresó en la implementación de dos políticas diferentes en cuanto a la distribución: una que insistía en utilizar los canales establecidos a través de las JAP y los pequeños comerciantes, y otra que sostenía que era necesario crear nuevas estructuras de distribución, tanto a nivel del Gobierno como a nivel de la población, y que exigía el desarrollo del abastecimiento directo, a través de la "canasta popular" y de los almacenes populares.

La relación de las JAP con los organismos estatales de distribución se fue perfeccionando al crearse instancias intermedias entre el nivel vecinal y el estatal, a través de las JAP Comunales y el Comando Provincial de Abastecimiento. Tal como se expuso anteriormente, las JAP desarrollaron nuevas tareas especialmente en el ámbito de la planificación y programación de las necesidades alimenticias y del abastecimiento.

También cabe destacar que en este período cobraron fuerza otras organizaciones populares, cuyos gérmenes provenían del año anterior cuando a raíz del paro de los transportistas el pueblo se movilizó masivamente para solucionar el problema del abastecimiento creado. Dentro de estas organizaciones, las más activas en el ámbito del abastecimiento fueron a nivel vecinal los Comités de Abastecimiento Popular y los Almacenes Populares. Ambas eran expresiones, principalmente, de aquellos sectores de pobladores y campamentos periféricos donde no existía comercio establecido. Los comités operaban con el sistema de abastecimiento directo a través de DINAC, en cambio los almacenes populares operaban con la "canasta popular" constituyéndose en muchos casos en una respuesta alternativa a las JAP en barrios donde ya existía comercio establecido.

# GRAFICO N° 4

## CHILE - ESTRUCTURA DE ABASTECIMIENTO POPULAR - AÑO 1973







### 3. Dinámica de su desempeño

#### 3.1 Itinerario de Crecimiento

Aunque los antecedentes numéricos son escasos, algunos de ellos demuestran el extraordinario desarrollo y acogida que tuvieron las JAP en la población. En el Cuadro N°13 se presenta la evolución cuantitativa tanto a nivel nacional como provincial en un período de apenas 2 años que duró la experiencia.

Al año prácticamente alcanzaron al millar, llegando en Enero de 1973 a unas 2.200 JAP. La última cifra encontrada (3/73) refleja un total de 3.800 JAP de las cuales 1.300 corresponden al Gran Santiago y 2.500 distribuídas en provincias.

También cabe destacar aquí el desarrollo cuantitativo logrado por otras organizaciones populares que se han mencionado anteriormente. En efecto, el crecimiento de los Comités de Abastecimiento Popular y de los Almacenes Populares fue también bastante notable, a pesar de ser iniciativas surgidas durante el paro de los transportistas (Octubre de 1972) y de no corresponder a una política oficial del Gobierno. El número de estas organizaciones alcanzaba en Marzo de 1973 a unos 200 Comités y unos 80 Almacenes Populares, aproximadamente.

#### 3.2 Niveles de abastecimiento logrado

Las cifras que existen a este respecto son muy indirectas, ya que no hay en la actualidad información que permita cuantificar tal desempeño.

CUADRO N° 13

ITINERARIO DE CRECIMIENTO DEL NUMERO DE JAP A NIVEL PROVINCIAL Y NACIONAL

Provincia	Fecha: 5/72 <u>1/</u> Número	Fecha: 1/73 <u>2/</u> Número	Fecha: 3/73 <u>3/</u> Número
Tarapacá	18	102	x
Antofagasta	17	92	x
Atacama	5	33	x
Coquimbo	9	63	x
Aconcagua	-	31	x
Valparaíso	54	393	x
Santiago	675	925	1.300
O'Higgins	32	51	x
Colchagua	3	23	x
Curicó	5	17	x
Talca	34	26	x
Linares	13	20	x
Maule	-	15	x
Ñuble	15	40	x
Concepción	76	114	x
Arauco	-	-	x
Bío Bío	-	42	x
Malleco	-	14	x
Cautín	16	43	x
Valdivia	-	26	x
Osorno	-	31	x
Llanquihue	-	42	x
Chiloé	-	21	x
Aysen	-	9	x
Magallanes	16	22	x
TOTAL PAIS	988	2.195	3.800

FUENTE: 1/ Chile Hoy N°3, pág. 13. 2/ Chile Hoy N°32, pág. 15. 3/ Chile Hoy N°40, pág. 11.

Los antecedentes disponibles dicen relación con los volúmenes relativos de productos que controlaban las empresas estatales de distribución. Sin embargo, nadie puede evaluar exactamente qué ocurrió entre el nivel estatal y el nivel del consumidor. Por otro lado, también existían otros canales que sólo con las nuevas políticas de distribución venían a eliminarse. Tal es el caso de los economatos, ventas directas al público por parte de industrias, trueques, pago de remuneraciones con bienes, etc.

En todo caso, y con las reservas pertinentes, se pueden obtener algunas deducciones generales. El Area Social controlaba sólo el 30% de los rubros alimenticios, el saldo era controlado por el área privada de la producción.

En términos de artículos más específicos y en especial los esenciales de consumo básico, las empresas estatales de distribución controlaron aproximadamente los siguientes porcentajes 1/ 2/.

Carne	85%	Galletas	20%
Fideos	27%	Té	25%
Azúcar	60%	Harina	13%
Aceite	25%	Conservas fruta	20%
Arroz	25%	Conservas de pescado y mariscos	75%

### 33 Población abastecida

Referente a este aspecto nuevamente hay que consignar que no existen antecedentes directos que permitan una evaluación precisa en este sentido.

---

1/ Revista Chile Hoy N°3, pág. 19 - N°32 pág. 14.

2/ Collyer, L. et. al., Algunos Aspectos de la Comercialización y Distribución Interna, en La Economía Chilena en 1971, Instituto Economía, U. de Chile, pág. 625.

Sólo mediante información indirecta es posible dar una orden de magnitud de la población abastecida a través de las Juntas de Abastecimientos y Precios.

En efecto, los antecedentes disponibles indican que cada unidad vecinal donde operó una JAP comprendía un número de familia muy variable pero que en promedio fluctuaba entre las 300 y 600 familias. Por otro lado, no todas las familias residentes en una unidad vecinal estaban inscritas en las JAP. Esta participación también era muy variable dependiendo del estrato social y del apoyo, indiferencia u oposición respecto del Gobierno. Como consecuencia de lo anterior, las JAP constituyeron una organización muy extendida en los barrios y poblaciones populares, en tanto que en los sectores residenciales de altos ingresos -opositores al Gobierno- fue baja. En todo caso, puede estimarse en base a algunos antecedentes concretos encontrados 1/ una participación promedio global del orden del 50%.

En definitiva, si se considera que en promedio una unidad vecinal agrupa a unas 450 familias de las cuales unas 225 participaron en las JAP y que la última cifra global de JAP era de unas 3.800 en el país, la población abastecida a través de estas organizaciones de base ascendió a unas 855.000 familias con una población entre 4 y 4.5 millones de personas. Tal cantidad equivalía aproximadamente a un 40 a 45% de la población del país.

---

1/ La Distribución en el Banquillo: La Tarjeta que elimina las Colas, en Chile Hoy N°31, 1973, págs. 14 - 15.

#### IV EVALUACION

##### 1. Grado de cumplimiento de los objetivos

Evaluar el desempeño de las Juntas de Abastecimientos y Precios en función del grado de cumplimiento de sus objetivos implicaría analizar el grado de eliminación del mercado negro y de la especulación, el grado en que se respetaron los precios de productos de consumo básico fijados por la autoridad gubernamental y el grado de normalidad en el abastecimiento de alimentos. Dados los antecedentes expuestos en los capítulos anteriores parece bastante evidente que tal evaluación no es simple, no sólo por la dificultad que ella revista, especialmente debido a la escasez de información, sino porque debido a la dinámica de los acontecimientos, a la lucha entre las clases sociales en pugna y al desenlace final del proceso, ninguno de estos objetivos fue logrado en su totalidad y en forma permanente.

En realidad los logros alcanzados en estos aspectos fueron relativos y aunque en general su desempeño fue creciente, éstos estuvieron condicionados por muchos factores entrecruzados, estimuladores algunos y desarticuladores otros.

Considerando lo anterior, se intentará exponer una síntesis de los aspectos cualitativos -positivos y negativos- que involucró la experiencia de las JAP.

Sin duda uno de los aspectos positivos fue el extraordinario desarrollo de las JAP en los barrios populares y poblaciones marginales. En estos sectores fueron particularmente activas y eficaces, lo cual constituyó un síntoma de la comprensión en la población de que la principal fuente de desabastecimiento residía en los mecanismos de distribución especulativa.

Otro aspecto positivo es el hecho de que la creación y desarrollo de las JAP representó un salto cualitativo en la organización y movilización popular en torno al consumo, antes casi inexistente en Chile.

Un aspecto muy importante, tal como lo destacara el Ministro Vuskovic en la primera asamblea provincial de las JAP, fue el hecho de que a través de ellas como también de otras iniciativas organizacionales, se fue gestando el poder popular desde la base, en la perspectiva de la transformación de la naturaleza misma del Estado. En otras palabras, en el proceso iniciado por el Gobierno se buscaba como objetivo no un Estado para servir desde arriba determinado fin, sino un Estado que, en este proceso, se fuera transformando para ir abriendo los cauces que efectivamente permitiera realizar el ejercicio del control y del poder popular. En este proceso inconcluso, las JAP constituyeron efectivamente iniciativas que significaron avances muy importantes en este sentido.

De este modo no sólo constituyeron las JAP una forma nueva y audaz de organización popular, que incorporó en forma activa a miles de dueñas de casa, sino que combinadas con el aparato de Gobierno fueron capaces de enfrentar en forma creciente, el sistema de distribución especulativo amplificador del desabastecimiento. Al mismo tiempo estos organismos logran que, al menos una fracción de los pequeños comerciantes, no se sumara a las acciones especulativas.

Finalmente, aparte del logro en el ámbito cuantitativo expuesto en el capítulo anterior, las JAP junto con otras organizaciones populares constituyeron un puntal decisivo del Gobierno en los momentos cruciales de enfrentamiento con la oposición. En efecto, el desempeño durante los paros de los transportistas y comerciantes en Octubre de 1972 y Agosto de 1973, permitieron paliar en una cuota no despreciable los efectos desarticuladores provoca-

dos en la distribución de alimentos, logrando un resultado bastante notable en el abastecimiento de los sectores populares. Las organizaciones de masas salieron robustecidas a raíz de estos enfrentamientos no sólo en cuanto a su capacidad operatoria, sino que fundamentalmente en relación al nivel de conciencia de sus integrantes respecto de quienes eran sus enemigos de clase.

No obstante lo anterior, el proceso de formación y operación de las JAP no estuvo exento de contradicciones, sectarismos, ineficiencias, descoordinación e incluso de acciones inescrupulosas. Y no podía ser de otra manera dado el contexto político y económico en que se gestaron y desarrollaron.

En efecto, en este proceso se manifestaron contradicciones que en particular se expresaron en hacer de las JAP un simple apéndice del control de DIRINCO, restándoles así potencialidad. Y en ocasiones es, a la inversa, el enfrentarlos al Gobierno exigiendo abastecimiento inmediato y en cualquier condición, maniobra intentada a veces por las Juntas de Vecinos controladas por la oposición.

Por otra parte, si la participación de dirigentes de las organizaciones populares en las JAP fué importante, su penetración orgánica en las masas, estructurándolas en torno a este frente de lucha, fue mucho menor. Ello se debió en gran parte a las desviaciones señaladas que tendieron a asegurar un buen abastecimiento antes que nada, cualquiera fuera el estilo de trabajo a través del cual se consiguiera este objetivo.

También se plantearon problemas de incorporación de los pequeños comerciantes a las JAP. Esta que era una consigna fundamentalmente justa, ya que era una manera concreta de implementar la alianza de clases, produjo en muchas ocasiones una instrumentalización mutua entre consumidores y pequeños comerciantes. Así, los primeros avalaban a los comerciantes frente a los

organismos de Estado (por ejemplo recibían mayor abastecimiento que los comerciantes no integrados a las JAP) y, en cambio, los comerciantes garantizaban los márgenes de precios y comercialización fijados. Es decir, las JAP se transformaron en instancias de negociación en lugar de ser un órgano movilizador que, a través de la lucha ideológica y de medida concretas, fuera haciendo ver a los pequeños comerciantes quienes eran sus verdaderos enemigos 1/.

En este mismo ámbito, se generó otro nudo de contradicción expresado a través de desviaciones de izquierda y derecha. Entre los primeros estaban los que sostenían que había que eliminar a los pequeños comerciantes, como si ya hubiera existido canales de distribución alternativos a nivel de todo el país que pudieran reemplazarlos. Los segundos insistían en trabajar con todos los pequeños comerciantes porque este grupo social debía ser aliado de las clases populares en esta etapa, sin considerar la actuación dividida de este grupo en las coyunturas críticas y por tanto suponiendo, erróneamente, que se trataba de un bloque con un comportamiento político homogéneo. La realidad distaba bastante de ambas posiciones.

A nivel de la política de distribución otro foco de discusión se centró en el problema de la "canasta popular" de alimentos. Unos sostenían que plantear la "canasta" como solución al problema de distribución equitativa era caer en un "igualitarismo absurdo"; era obligar a la persona a consumir sin posibilidad de elegir lo que consume. Otros planteaban que no era posible asegurar a todo el país la cantidad de productos que determinaba la canasta porque no existía posibilidad de tal envergadura; por ejemplo no existía aceite como para dar uno o dos litros mensuales a cada familia chilena. Por último, hubo quienes sostenían que no existía en ese momento la infraestructura que permitiera asegurar que la canasta llegara a todo el país.

---

1/ Castells, Manuel. La lucha económica de clases en el Chile de la Unidad Popular. CIDU, Oct. 1972, Documento de Trabajo N°59, págs. 85-88.



Sin duda alguna que para hacer de la canasta popular el eje de la política nacional de distribución equitativa, se requería de una muy afinada información, programación y planificación del sistema, vale decir, cantidad de productos con que se contaba (dependían de la producción interna y de las importaciones), a quien distribuirlos, en que momento y donde, y capacidad de control estatal de la producción y distribución de productos esenciales. Al no contar totalmente con estas variables bajo su control el Abastecimiento Nacional de Distribución no fué partidario de ofrecer la canasta como política general, ya que no se podía asegurar su extensión a nivel nacional.

Este fué otro foco de contradicción entre quienes se dedicaron a ofrecer la canasta irresponsablemente, sin limitaciones, produciendo una gran frustración en aquellos sectores que ilusionados por conseguirla no lo lograban, afectando con ello el respaldo y adhesión de la población a las JAP u organizaciones similares, y aquellos que rechazaron la canasta porque según ellos no existían las condiciones para repartirla a nivel nacional 1/.

Por último, también hubo expresiones de sectarismo y corrupción. Muchas de las críticas que lanzaban ciertos sectores populares -adscritos a determinadas agrupaciones políticas- y que apoyaban iniciativas organizativas paralelas o sustitutivas de las JAP tales como los Almacenes Populares, se centraba en estos aspectos. Planteaban que las JAP se habían formado como germen de poder popular pero que en el correr del tiempo se había ido burocratizando y que sus poderes se habían ido limitando.

Se insistía por otro lado que las JAP como organizaciones manejadas por dos o tres personas de un partido político determinado, manipuladores y que no aceptaban la expresión popular.

---

1/ Harnecker, Marta, Hacia una Política de Distribución, en Chile Hoy N°40, Marzo 1973, págs. 4 y 29.

Otras veces ocurría que los comerciantes inescrupulosos se aprovechaban de ellas manejándolas a su antojo para su propio lucro 1/.

En resumen, la dinámica en el proceso de generación y desarrollo de las JAP se caracterizó por un sin número de situaciones y tendencias del más variado tipo. Así los aciertos que se lograban en determinados momentos eran contrarrestados por acciones contradictorias sectarias o inescrupulosas en otros. Muchas veces fué la misma política de Gobierno con sus vacilaciones y errores lo que desmoralizó y desmovilizó a las masas. Sin embargo, la tendencia general fue un proceso de organización creciente en torno a las JAP, logrando del mismo modo una operación cada vez más articulada y coordinada con los organismos de Gobierno.

## 2. Ventajas y desventajas en relación a los sistemas de Abastecimiento Tradicional

Este aspecto sólo es posible evaluarlo situando tales experiencias dentro del contexto del proyecto político social en que se insertan. En esta perspectiva, el sistema de abastecimiento desarrollado a través del rol que cumplieron las Juntas de Abastecimientos y Precios dentro del Gobierno de la UP, permite relevar las siguientes ventajas:

- a) Se incentiva un proceso creciente de participación popular en torno a tareas muy específicas relacionadas con el abastecimiento: control de precios, del abastecimiento y de la especulación, empadronamiento de la población y programación de las necesidades alimentarias de la base, etc.

---

1/ Chile Hoy N°40, Marzo 1973, De la JAP al Almacén Popular y Abastecimiento: ver Problema Político, pág. 12.

- b) Importante desarrollo del grado de conciencia de clase de sus participantes respecto de los problemas de abastecimiento alimentario en el país, y su vinculación de estos con la estructura de producción y distribución dominantes.
- c) Desarrollo de iniciativas de educación de la población en relación a las posibilidades alimentarias reales del país, ya sea orientando el consumo hacia productos nacionales o corrección de hábitos de consumo de acuerdo a los intereses del país, iniciativas desarrolladas a través de una participación del pueblo mucho más directa y concreta.
- d) Promueve la capacitación del pueblo en torno a los temas que le preocupan directamente.
- e) Incentiva a la creación de la organización popular desde la base.

Entre las desventajas se pueden consignar las siguientes:

- a) Este sistema obviamente implica una complejidad operativa mucho mayor que el sistema tradicional pues requiere de un afinado sistema de programación, planificación, información y control de los procesos de producción, transporte, comercio de exterior y distribución de alimentos.
- b) Dado la mayor participación de los organismos estatales en el proceso se corre el riesgo de una mayor burocratización y lentitud del mismo, con lo cual el mecanismo operativo puede resultar finalmente muy poco eficiente.
- c) Se requiere un grado de honestidad, conciencia y capacitación de los participantes bastante elevado para llevar adelante las tareas que involucra,

condiciones que no siempre se cumplen en su conjunto, o bien no están presentes en forma homogénea al iniciar estos procesos. Muchas veces este tipo de factores dificulta el desarrollo de estas experiencias incluso hasta hacerlas abortar.

### 3. Potencialidad de Desarrollo

La experiencia demostró que en Chile, este tipo de iniciativas de organización popular, al igual que muchas otras que se crearon en el período del Gobierno de la Unidad Popular, presentan una potencialidad de desarrollo de insospechada proyección.

En general cuando existieron en Chile condiciones políticas adecuadas, la creación y el desarrollo de organizaciones populares del más variado tipo fue un hecho notable, (por ejemplo el período 1964-1973) aún cuando su gestación muchas veces respondió a iniciativas de política institucional de Gobierno más que a iniciativas desde la misma base popular o de las diferentes entidades partidistas de izquierda.

En todo caso, no cabe duda que presentando estas experiencias una elevada potencialidad de desarrollo, su realización efectiva está condicionada por varios factores entre los cuales el más importante que hace viable su plena expresión, es la instauración permanente de un proyecto socio-político y democrático.

ANEXO  
INDICES DE PRODUCCION AGROPECUARIA  
CHILE 1970 - 1973

Rubros	1969/70	1970/71	1971/72	1972/73
1. Cultivos Tradicionales (Hás. cultivadas) <u>1/</u>	100.0	100.9	103.5	82.1
2. Cultivos Tradicionales (Produc.) <u>2/</u>	100.0	105.1	98.7	69.3
3. Exportaciones Frutícolas <u>3/</u>	100.0	116.7	87.1	85.2
4. Existencia de Ganado Vacuno	100.0	98.6	101.0	108.0
5. Beneficio Controlado de Ganado Vacuno	100.0	84.1	60.7	48.4
6. Leche: Entrega a Plantas	100.0	108.6	96.3	84.0
7. Existencias de Cerdos	100.0	100.1	100.1	94.4
8. Aves (Producción de carne broiler)	100.0	89.0	88.3	75.6
9. Beneficio Controlado de Cerdos	100.0	104.5	113.2	113.5

FUENTE: GIA, Producción: Anexo Estadístico, Cuadernillo de Información Agraria N°4, Mayo 1980, Santiago Chile.

1/ Incluye los siguientes cultivos: Trigo, avena, cebada, centeno, arroz, frejoles, lentejas, maíz, papas, arvejas, garbanzos, raps, remolacha y maravilla.

2/ Producción valorada a precios promedio productor, en época de comercialización sin IVA, año 1979, entregados por el Instituto Nacional de Estadísticas.

3/ Exportaciones valoradas en dólares a precios de 1965.

BIBLIOGRAFIA

- CALDERON, FERNANDO. Los Abastecimientos Alimenticios: Políticas y Procesos de Participación Social, Bolivia 1952-1956 y Chile 1970-1973, Programa de Participación Social para América Latina y el Caribe, UNRISO-CERES, Bolivia 1982.
- CASTELLS, MANUEL. La Lucha Económica de Clases en el Chile de la Unidad Popular, CIDU, Documento de Trabajo N°59, Octubre 1972, Santiago - Chile.
- CASTELLS, MANUEL. Movimiento de Pobladores y Lucha de Clases. Revista EURE N°7, Abril 1973, Santiago, Chile.
- EDITORIAL QUIMANTU. Cómo Participar. Serie Documentos Especiales, Abril 1973, Santiago, Chile.
- GRUPO DE INVESTIGACIONES AGRARIAS. Academia de Humanismo Cristiano. Producción: Anexo Estadístico. Cuadernillo de Información Agraria N°4, Mayo 1980, Santiago, Chile.
- INSTITUTO DE ECONOMIA. U. DE CHILE. La Economía Chilena en 1971. Santiago, Chile, Editorial Universitaria, 1972.
- INSTITUTO DE ECONOMIA. U. DE CHILE. La Economía Chilena en 1972. Santiago, Chile, Editorial Universitaria, 1973.
- MACHICADO, F., BUCHER, L., HEPP, M., y JUL, A.M. La redistribución del ingreso en Chile y su impacto en la estructura del consumo de alimentos esenciales (1970-71), Octubre 1973, Santiago, Chile.
- REVISTA CHILE HOY. 1972 - 1973 Santiago, Chile. Números: 3, 17, 20, 21, 25, 26, 27, 28, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 37, 38, 39, 40, 41, 43, 44, 47, 52, 55, 63, 65.
- SERRA, JOSE. Economic Policy and Structural Change in Chile 1970-73. Cornell University, 1976.
- SERRA, J. y LEON, A. La Redistribución del Ingreso en Chile durante el Gobierno de la Unidad Popular: Exito y Frustración. FLACSO, Documento de Trabajo 70/78, Julio 1978, Santiago, Chile.

LA PARTICIPACION POPULAR EN EL ABASTECIMIENTO URBANO:

EL CASO DE MANAGUA

## LA PARTICIPACION POPULAR EN EL ABASTECIMIENTO URBANO: EL CASO DE MANAGUA.

### 1. Caracterización de Managua.

#### 1.1 Urbanización y Crecimiento

La problemática del abastecimiento en Nicaragua se vincula, en gran parte,, con el flujo de alimentos en Managua. En la capital se concentra no solamente la cuarta parte de la población nacional sino también mucha de la infraestructura nacional del comercio y procesamiento de alimentos: los principales mercados minoristas, el mercado mayorista, gran parte de la industria de fabricación de alimentos y uno de los centros de almacenamiento de granos básicos más grandes del país. De esta manera Managua constituye el eje del sistema de distribución nacional por el cual pasa la mayor parte de la producción comercializada, ya sea para el consumo de la población capitalina o para comercializarse, procesarse o almacenarse en Managua para luego salir a las regiones del país.

El crecimiento de Managua se ubica dentro del contexto del proceso de urbanización que ha caracterizado el desarrollo latinoamericano en las últimas tres décadas. En Nicaragua este fenómeno empezó a asumir proporciones alarmantes a partir de los años '50 cuando la economía nacional entró en una nueva fase de desarrollo con la inserción de la economía en el mercado mundial de algodón y azúcar. De esta manera el proceso de urbanización se relacionaba directamente con el desarrollo del modelo agroexportador. Bajo este modelo la producción algodonera y azucarera iba extendiéndose a lo largo de las regiones del Pacífico, desplazando a la población campesina hacia el interior del país o hacia los centros urbanos del Pacífico tales como León, Chinandega y Managua. Al mismo tiempo, el auge agroexportador dinamizó la economía urbana con la expansión de agroindustrias y activi-



vidades terciarias relacionadas con el sector, de tal forma que las ciudades se convertían en fuentes de empleo y polos de atracción de pobladores rurales que sintieron los efectos de la destrucción de la economía campesina. A nivel del campo la unidad familiar enfrentaba mayores dificultades para lograr subsistir en base a la producción directa de la tierra y en forma creciente tenía que vender su fuerza de trabajo. Estas tendencias continuaron a lo largo de los años '60 con la expansión ganadera y con el desarrollo industrial que vino implantándose con la formación del Mercado Común Centroamericano.

En los años '70 estas tendencias fueron interrumpidas sólo por un período corto, como consecuencia del terremoto de 1972 que asoló a la ciudad de Managua. De hecho, la reactivación de la ciudad y la canalización de fondos y recursos internacionales y nacionales hacia Managua servían para impulsar la migración campo-ciudad, aunque la tasa de crecimiento de la ciudad bajó durante los años '70.

Estas tendencias se ven reflejadas en el siguiente cuadro, donde se puede observar el fuerte crecimiento de la población del departamento de Managua entre 1950 y 1971, cuando esta llegó a representar más de la cuarta parte de la población nacional con casi medio millón de personas.

En términos porcentuales, el tamaño de la casi totalidad de los otros departamentos del país tendía a bajarse o mantenerse relativamente estable.

CUADRO N°1  
CRECIMIENTO POBLACIONAL EN NICARAGUA POR REGIONES

	1950 Po blación	% del total	1963 Po blación	% del total	1971 Po blación	% del total	1977 Po blación	% del total	1981 Po blación	% del total
NICARAGUA	1.049.611	100.0	1.535.588	100.0	1.877.952	100.0	2.324.927	100.0	2.823.979	100.0
<u>Zona del Pacífico</u>	585.593	55.0	869.973	56.8	1.116.473	59.4	1.433.812	61.7	1.777.431	62.9
Chinandega	81.836	7.8	128.624	8.4	115.286	8.3	191.048	8.2	228.573	8.1
León	123.614	11.8	150.051	9.8	166.830	8.8	212.100	9.1	248.704	8.8
Managua	161.513	15.4	318.826	20.8	485.850	25.8	622.759	26.7	819.674	29.0
Masaya	72.446	6.9	76.580	5.0	92.156	4.9	125.080	5.3	149.015	5.3
Granada	48.732	4.6	65.643	4.3	71.102	3.8	96.254	4.1	113.102	4.0
Carazo	52.138	5.0	65.888	4.3	71.134	3.8	94.132	4.0	109.450	3.9
Rivas	45.314	4.3	63.361	4.2	74.129	3.9	92.439	3.9	108.913	3.8
<u>Zona Norte y Central</u>										
<u>Zona Norte y Central</u>	387.202	37.0	560.976	36.6	595.139	31.7	696.826	29.9	815.080	28.9
Chontales	50.529	4.8	75.475	4.9	68.802	3.6	84.124	3.6	98.462	3.5
Boaco	50.039	4.8	71.615	4.7	69.187	3.7	77.240	3.3	88.662	3.1
Matagalpa	135.401	12.9	171.465	11.2	168.139	3.9	191.232	8.2	220.548	7.8
Jinotega	48.325	4.6	76.935	5.0	90.640	4.8	107.972	4.6	127.159	4.5
Estelí	43.742	4.2	69.257	4.5	79.164	4.2	92.804	3.9	110.076	3.9
Madríz	33.178	3.2	50.229	3.3	53.423	2.8	62.097	2.6	72.408	2.6
Nueva Segovia	25.988	2.5	45.900	3.0	65.784	3.5	81.357	3.4	97.765	3.5
<u>Zona Atlántica</u>	76.816	7.4	104.639	6.8	166.340	8.8	194.289	8.3	231.463	8.2
Río San Juan	9.089	0.9	15.676	1.0	20.832	1.1	24.290	1.0	29.001	1.0
Zelaya	67.727	6.5	88.963	5.8	145.508	7.7	169.999	7.3	202.462	7.2

FUENTE: Censos de 1950, 1963, 1971; OEDEC, 1978; INEC, 1981.

### Urbanización en la Fase post-revolucionaria.

Al parecer, el ritmo de la urbanización no se ha abatido en el período posterior al triunfo de la Revolución a pesar de que muchas políticas y programas de desarrollo se enmarcan dentro de la voluntad del gobierno de revertir el proceso de desarrollo desigual entre ciudad/campo que las tendencias migratorias caracterizaron el modelo anterior.

De hecho hacen falta estudios y datos para poder analizar estas tendencias post-revolucionarias. Sin embargo, se presume que una serie de políticas y programas del nuevo Estado revolucionario han tenido el efecto no deseado de impulsar la migración campo/ciudad. Un estudio reciente sobre la problemática de la distribución y consumo dentro de los sectores populares de Managua, (CIERA, 1983), señala una serie de condiciones existentes en 1980 que servían para impulsar la migración hacia la ciudad. A nivel de Managua, cabe mencionar el impacto de la formación del Estado revolucionario y de la reconstrucción económica en la ampliación de empleo administrativo, en la construcción y en actividades terciarias en la capital. Además se implementaron una serie de políticas de abastecimiento, de subsidios (a productos básicos y transporte), de acceso a tierra y vivienda que tendían a mejorar las condiciones de vida y bajar el costo de vida en Managua. A nivel del campo, actuaron como factor expulsor los bajos niveles de salarios fijados en 1980 para el corte de algodón.

En los últimos dos años se han introducido diversas políticas y programas que posiblemente han restringido estas tendencias. Por un lado se ha intentado descentralizar el aparato estatal con una nueva estructura ministerial, regionalizada. Además, se ha intentado contener el crecimiento del sector informal urbano, sobre todo en lo que se refiere al pequeño comercio, a través de una serie de medidas de regulación comercial que inclu

yen un sistema de registros y el reordenamiento de los mercados. De esta manera se supone que la capacidad que tenía este sector para actuar como una especie de esponja que absorbía mano de obra del sector sub y desempleado se ha disminuído.

Por el lado del campo, habría que señalar como factor importante que frena las tendencias migratorias, el mayor acceso a la tierra y otros recursos que proviene de la Reforma Agraria, iniciado formalmente en 1981, y la puesta en marcha de importantes proyectos de desarrollo en diversas regiones del país. Además, el Ministerio del Comercio Interior (MICOIN), en coordinación con las organizaciones de masas a nivel rural, ha hecho mayores esfuerzos para mejorar el abastecimiento del campo a través de la creación de una serie de canales de distribución que permiten un mayor acceso a productos de consumo popular a precios bajos. Tanto esta política, junto con la política de precios de garantía para los granos básicos y la política de aumentos salariales para los cortadores estacionales, han servido para mejorar las condiciones de vida en el campo.

En lo que se refiere a la población actual de la ciudad de Managua, las estadísticas oficiales de 1981 indica una población de 644,588 personas, lo que representa el 23% de la población nacional. Un estudio del Ministerio de la Vivienda muestra que la población capitalina podría alcanzar un 46% del total nacional en el año 2.000. Con respecto a las cifras oficiales, se sospecha que estas no reflejan la población real de Managua. Dos censos informales realizados hace aproximadamente un año para implementar las campañas de salud en contra de la malaria y el sistema de racionamiento del azúcar, muestran una población capitalina de aproximadamente 800.000 y 900.000 respectivamente.

## 1.2 El Sistema de Distribución Tradicional

El terremoto de 1972, desarticuló el sistema de distribución de alimentos en Managua, destruyendo tres de los principales mercados. A partir de esa fecha la distribución de alimentos tendió a canalizarse a través de cuatro tipos de centros o agentes detallistas. En primer lugar, la red de miles de pulperías cambió radicalmente en distribución en la capital según el nuevo patrón de crecimiento de la ciudad. Con la destrucción total del centro de Managua gran parte de la población se desplazó a las zonas periféricas, surgiendo de esta manera una distribución demográfica relativamente dispersa.

Además de las pulperías, los consumidores se abastecían del único mercado grande que seguía funcionando, el mercado Oriental. Después del terremoto este centro creció en forma vertiginosa, llegando a centralizar en un sólo lugar gran parte del comercio detallista. En 1980 este mercado contenía unos 8.000 puestos, de los cuales 2.000 vendían alimentos. En este mismo lugar se centraba también el comercio mayorista.

Otro canal importante estaba compuesto por una enorme cantidad de vendedores ambulantes que atendían tanto a las llamadas colonias residenciales como los barrios populares, vendiendo principalmente pan, tortillas, frutas y verduras. Finalmente, había una red de siete supermercados, atendiendo fundamentalmente a las capas medias de la sociedad capitalina.

De esta manera, el comercio mayorista y minorista se concentraba en manos privadas, donde predominaba un amplio sector informal de pequeños comerciantes. Cabe mencionar la existencia de una red de agencias estatales que compraban y vendían una cantidad mínima de granos, estimada en 3% de la producción nacional. A nivel de Managua existían oficialmente 240 pue-

tos de distribución. Sin embargo, la mayoría de éstos no funcionaban y aquellos que operaban no establecían medidas para regular los precios de los granos básicos al consumidor.

### 1.3 El Estado Nutricional de la Población Capitalina

Analizaremos la situación nutricional de la población de Managua en los años anteriores al cambio de régimen en términos de tres variables: el grado de adecuación de la dieta urbana, la estructura del consumo en la sociedad urbana y las variaciones entre el estado nutricional urbano y rural.

En lo que se refiere al grado de adecuación de la dieta urbana, la mayoría de la población urbana padecía niveles de consumo por debajo de lo recomendado, siendo este problema particularmente agudo dentro del sector materno-infantil. No existen estudios que analicen los niveles de consumo de distintos sectores o estratos de ingreso urbano, siendo las cifras expresadas únicamente en términos de promedios per-cápita. Según estas, la ingesta promedio calórica y proteica urbana se aproximaba a los niveles recomendados, siendo las principales deficiencias aquellas relacionadas con las vitaminas debido a los bajos niveles de consumo de verduras y frutas.

Sin embargo, estas cifras no reflejaban la situación nutricional de los sectores de más bajos ingresos. Un estudio realizado en 1974, por ejemplo, calculaba el costo de la dieta recomendada en 8.736 córdobas anualmente. Mientras el ingreso promedio urbano alcanzaba 21.432 córdobas, un 50% de la población urbana ganaba un promedio de sólo 6.317 córdobas. Evidentemente, lo que gastaban estos sectores en alimentos estaba muy por debajo de lo necesario. Cifras más recientes sobre la distribución del ingreso en Managua muestran la siguiente estructura.

CUADRO N° 2  
ESTRUCTURA DE INGRESO EN MANAGUA, 1982.

Nivel de Ingreso Mensual por hogar (córdobas *)	Estructura Porcentual: N° de hogares por estrato como porcen- taje del total
Menos de 2.000	19 %
2.001 - 4.000	18 %
4.001 - 6.000	21 %
6.001 - 8.000	11 %
8.001 - 10.000	7 %
10.001 a más	14 %
TOTAL	100 %

FUENTE: En base a la Encuesta de Hogares, 1982, INEC.

\* En Nicaragua operan dos tasas de cambios oficiales. Para el propósito del intercambio comercial con otros países el córdoba se cambia a 10 por 1 con respecto al dólar, mientras existe un mercado paralelo oficial donde el valor del córdoba está fijado a 28 respecto al dólar.

Según el estudio de CIERA, el valor de la dieta recomendada es hoy en día de alrededor de 2.000 córdobas. Mientras el gasto promedio en alimentos de los llamados sectores populares (que en el estudio abarcaban familias con ingresos entre 1.000 y 5.000 córdobas mensuales) alcanzaba este monto, es evidente que existe todavía un sector significativo que gasta un monto inferior. En el Cuadro N°2 se observa que casi la quinta parte de los hogares capitalinos no perciben este monto.

Como indican las cifras referentes al ingreso en 1974, el modelo entonces prevaleciente generaba una estructura de ingreso que concentraba este último en pocas manos. Esta estructura tenía su contraparte en la de consumo. No se dispone de cifras que cuantifiquen la estructura desigual de consumo a nivel de Managua, pero sí a nivel nacional.

En el siguiente cuadro se puede observar que un 5% de la población de mayores ingresos consumía un promedio de 3.931 calorías diarios, mientras el 50% de más bajos ingresos consumía un promedio de 1.767 calorías, es decir sustancialmente por debajo de las 2.300 calorías recomendadas como mínimo adecuado por la FAO.

CUADRO N° 3  
CONSUMO DIARIO DE ALIMENTOS PER CAPITA POR ESTRATOS DE INGRESOS  
EN TERMINOS DE CALORIAS Y PROTEINAS, 1970.

	Bajo 50 %	Estrato de Ingre so medio 30 %	Alto 15 %	Muy Alto 5 %
Calorías	1.767,2	2.703,5	3.255,1	3.931,2
Origen animal	197,2	337,3	477,8	727,8
Origen vegetal	1.570,0	2.366,2	2.757,3	3.203,4
Proteínas (gramos)	46.6	72.5	90.3	111.9
Origen animal	12.6	22.7	33.8	49.1
Origen vegetal	34.0	49.8	56.5	62.8

FUENTE: FAO-SIECA, Perspectivas para el Desarrollo y la Integración de la Agricultura en Centroamérica, Guatemala, 1974.

Cabe mencionar además una serie de cambios en los patrones de consumo y en la calidad de la dieta que surgieron en los años 60 y 70 con el desarrollo de la industria de alimentos y bebidas dominada por capitales nacionales y extranjeros. Aunque el desarrollo de estas industrias no era muy significativo en comparación con otros países centroamericanos, empezó a impactar en los patrones de compra y de consumo de la población, sobre todo en lo que respecta a la población de Managua. Estas producían un grupo de productos tales como el pan, el sorbete, las gaseosas y las galletas que



tienen un bajo costo unitario y que rápidamente se insertan en la dieta corriente. Muchos de estos productos son de poco valor nutritivo y tienden a sustituir a alimentos y bebidas tradicionales más nutritivos -pan por tortilla o plátano; gaseosa por fresco de fruta; leche en polvo por leche materna, etc.

Con respecto a la transnacionalización de la dieta, el siguiente cuadro señala algunos de los principales productos, producidos por empresas transnacionales que integran la dieta corriente urbana.

Otra característica del consumo tiene que ver con la relación entre los niveles de consumo urbanos y los niveles rurales. En este sentido se destaca un aspecto importante. En términos comparativos el estado nutricional de las masas urbanas era considerablemente superior al del campesinado y sobre todo del obrero agrícola, lo que refleja el patrón de desarrollo desigual que caracterizaba el modelo anterior. Esta situación se puede observar en el Cuadro N° 5.

En este sentido, se priorizaba el abastecimiento de Managua, orientando el sistema de comercialización en torno a las necesidades de la capital, donde se concentraba el mayoreo, la industria procesadora de alimentos y un mercado compuesto por más de medio millón de personas.

Bajo este sistema muchas regiones quedaban desabastecidas y el campesinado sujeto a una serie de relaciones comerciales y financieras con intermediarios que aseguraban que estos podían comprar los alimentos a precios extremadamente bajos. Aunque numerosos agentes comerciales tendían a intervenir en la cadena alimentaria, los bajos precios de compra al productor permitían que los precios de muchos alimentos al consumidor urbano

CUADRO N°4

ALIMENTOS PRODUCTIDOS POR EMPRESAS TRANSNACIONALES QUE  
TIENEN UN PESO SIGNIFICATIVO DENTRO DE LA DIETA CORRIENTE NICARAGUENSE

Producto	Marca	Empresa Transnacional	País	Ventas Mundiales en alimentos (E.U.\$ millones) 1976	Número Mundo	de filiales A. Latina
Leche en Polvo	Nido Lirio Bco.	Nestlé *	Suiza	6.248.00	43	14
Sopa Deshidratada	Maggie	Nestlé **	Suiza	6.248.00	43	14
Gaseosas	Coca Cola (Fanta) (Milca)	Coca Cola *	EE. UU.	2.912.00	29	10
	Pepsi (Crush) (Rojita)	Pepsico *	EE. UU.	2.052.00	20	9
Aceite	Corona	United Brands *	EE. UU.	2.130.00	3	3
Margarina	Clover Brand Corona	United Brands *	EE. UU.	2.130.00	3	3
Galletas	Saladitas Rellenitas Ritz	NABISCO *	EE. UU.	1.780.00	16	5
Avena	Mosh Frescavena	QUAKER *	EE. UU.	1.070.00	10	5

\* Producido por afiliado en Nicaragua.

\*\* Importado. En 1981 el Gobierno Revolucionario suspendió la importación de esta marca.

FUENTE: CIERA y Centro de Investigaciones e Información sobre Empresas Transnacionales, ONU, 1976.

no estuvieran fuera de su alcance. Por el lado del ingreso, intervenía otro factor que explica la ventaja relativa de algunos sectores populares urbanos. En el caso, por ejemplo, del proletariado urbano, es reconocido que estos tenían ingresos relativamente altos, con respecto, por ejemplo, a los de otros países de la región centroamericana.

CUADRO N° 5

ADECUACION PORCENTUAL DE MONTOS RECOMENDADOS PARA DIFERENTES ALIMENTOS  
POR PERSONA EN EL SECTOR RURAL Y URBANO 1966.

Alimentos	Adecuación Urbana	Adecuación Rural
Leche	94.3	60.8
Huevos	87.5	50.5
Carne	100.0	64.4
Verduras	41.1	15.0
Frutas	52.0	41.0
Plátanos y Bananos	50.0	48.0
Raíces y Tubérculos	40.0	55.0
Maíz	124.2	150.8
Frijol	66.7	96.0
Trigo	44.7	24.6
Arroz	133.3	90.0
Azúcar	105.0	96.7
Grasa	193.0	126.7

FUENTE: ALD, Nutrition Sector Assessment for Nicaragua. Managua: AID, Mayo 14, 1976.

De esta manera la situación de muchos sectores urbanos no era tan precaria, un hecho que repercute en las percepciones actuales de la población urbana en torno a los problemas de abastecimiento en la ciudad.

## 2. Seguridad Alimentaria y la Nueva Política de Abastecimiento.

En los meses posteriores al triunfo de la Revolución del 19 de Julio de 1979, empezó a concretizarse una nueva política alimentaria que expresaba la voluntad del nuevo Estado revolucionario de priorizar el acceso del pueblo a los productos de consumo popular y de alcanzar lo más pronto posible la seguridad alimentaria, concebida desde el punto de vista de la autosuficiencia productiva, la consecución de un sistema de distribución racional y equitativa y un proceso de redistribución del ingreso que aumentara la capacidad de compra de los sectores populares.

En lo que se refiere al abastecimiento, la nueva política pretendía reestructurar y reorganizar el sistema de comercio y distribución de los productos básicos. Esta se basó en tres consideraciones básicas: el mejoramiento del acceso físico del consumidor a la alimentación a través de la ampliación de la infraestructura de distribución compuesta por nuevos "canales seguros" de abastecimiento; la implementación de una política de precios que estableciera precios oficiales para los principales productos de consumo popular y subsidios para un grupo de alimentos básicos (compuesto por el arroz, el maíz, los frijoles, el sorgo, la leche, el aceite, y el azúcar), y la incorporación de las organizaciones de masas en las tareas de abastecimiento, promoviendo su participación tanto a nivel del diseño de políticas como a nivel de la implementación de políticas y programas de abastecimiento.

### 2.1 El Acceso físico a los alimentos

En lo que se refiere a la apertura de nuevos centros de distribución, la política del gobierno ha tenido dos objetivos principales. Uno ha sido la descentralización del Mercado Oriental a través de la creación

de nuevos mercados; la otra ha sido la ampliación de los canales seguros de distribución a través de la apertura de una cadena de tiendas populares (especies de pulperías grandes) y una flota de camiones ambulantes, ambas controlados directamente por el Estado, y una red de comisariatos en las fábricas, instituciones y otros centros de trabajo.

Con relación a lo anterior, el Gobierno de Reconstrucción Nacional aceleró la construcción de cuatro mercados detallistas en Managua, iniciados por el régimen anterior. Además, para regular mejor el comercio mayorista y extraerlo del incontrolable Mercado Oriental, se construyó el mercado mayorista de Managua donde ahora se concentra gran parte de este comercio.

Con respecto a los llamados canales seguros de distribución, el Estado empezó un programa de construcción de tiendas populares ubicadas en los barrios populares de la ciudad. Actualmente, a nivel de Managua existen unas 20 tiendas (93 en todo el país). En 1982 hubo un cambio en el contenido de este programa, cuando por una serie de problemas administrativos y financieros el Estado decidió otorgar a instituciones del Estado (por ejemplo, ejército o policía) o a agentes privados, concesiones para manejar estos centros. Bajo esta nueva modalidad, el Estado abastece a la tienda y ésta tiene que vender a precios oficiales.

El sistema de los camiones ambulantes está compuesto por una flota de tres camiones que recorren los barrios más pobres de la ciudad que tienen mayores problemas de abastecimiento.

La apertura de puestos de distribución en los centros de trabajo empezó en el primer año de la Revolución por la iniciativa de grupos de trabajadores, empresas o instituciones estatales que trataba de resolver los

problemas de abastecimiento. La creación de estos canales se aceleró en 1980, con la introducción de un decreto que estableció que los trabajadores en empresas con más de 30 empleados tenían el derecho a un comisariato en su centro de trabajo, que sería abastecido por la Empresa Nacional de Alimentos Básicos (ENABAS dependencia de MICOIN) a precios oficiales. Hacia principios de 1983 se habían formado 489 comisaratos a nivel nacional, de los cuales 322 están localizadas en Managua.

Para asegurar que los alimentos lleguen al consumidor en forma regular, la política de abastecimiento pretende no solamente abrir nuevos canales sino también regular el flujo de los alimentos dentro de la red de canales privados. Esto se ha logrado en dos formas. En primer lugar, el comercio mayorista de algunos alimentos de consumo básico, tales como los granos básicos, el azúcar, el aceite, la leche pasteurizada, está controlado en gran parte por empresas del Estado que manejan directamente el flujo de estos productos al sector detallista. En segundo lugar, se ha impulsado la organización de los pulperos en asociaciones de pulperos cuyos integrantes pueden abastecerse de ENABAS, que controla una parte significativa del mayoreo de los granos básicos, el aceite, el azúcar, la sal y algunos otros productos no alimenticios. Donde la regulación del flujo físico de los alimentos ha alcanzado su mayor desarrollo dentro del pequeño comercio, es a nivel de un amplio sector de pulperos que establecen convenios de abastecimiento con ENABAS. A través de los convenios ENABAS les garantiza a estos "expendios populares" su abastecimiento mientras estos se comprometen a vender el producto en forma regular y equitativa a toda su clientela. De los 1.643 expendios que se han formado a nivel nacional, 305 se ubican en Managua.

## 2.2 La Política de Precios

La política de precios tiene el propósito de permitir a los sectores populares mejorar su acceso económico a los alimentos. Para esto se ha establecido precios oficiales para los principales productos de consumo popular. En la práctica, esta política se implementa en diversas formas y grados de efectividad. Obviamente los canales de distribución del Estado son los que cumplen mayormente con esta política. Los otros canales seguros en este sentido son los expendios populares y los comisariatos en los centros de trabajo. Sin embargo, resulta mucho más difícil la implementación de tal política a nivel de los miles de pulperos y puestos de los mercados. Para controlar los precios en estos canales se ha montado un sistema de vigilancia de precios realizado por inspectores tanto del Ministerio de Comercio Interior como de los Comités de Defensa Sandinista.

El otro componente básico de la política de precios es la subsidios. Actualmente el gobierno subsidia fuertemente seis alimentos básicos. En el caso de los granos básicos, los precios de compra de ENABAS al productor están sustancialmente por encima de los precios de venta al detallista, estando el subsidio total constituido por el equivalente de este diferencial de precios y por la cobertura de los gastos administrativos, operativos y financieros de ENABAS.

CUADRO N° 6  
PRECIOS DE ENABAS CICLO 1983/84  
Córdobas por quintal

Producto	Precios de compra al productor	Precios de venta al detallista	Precios al consumidor
Maíz	180	90	100
Frijol	390	260	285
Arroz	323	270	290
Sorgo	103	*	80

FUENTE: ENABAS.

\* Las ventas de sorgo van directas a las plantas procesadoras de alimentos balanceados.

El monto del subsidio ha venido aumentando sustancialmente en los últimos tres años, llegando a representar en 1982 alrededor del 6% del presupuesto nacional, o sea casi 700 millones de córdobas. Como se puede observar en el siguiente cuadro, son los granos básicos y el azúcar los principales alimentos subsidiados. En 1982, el subsidio de la leche se duplicó, mientras se dejó de subsidiar a la industria aceitera. En este último caso la productividad de las plantas aceiteras había aumentado y los precios de venta al detallista no fueron afectados.



CUADRO N° 7

EVOLUCION DEL SUBSIDIO, 1979-82.  
(millones de córdobas)

Producto	1979	1980	1981	1982
Granos Básicos <u>1/</u>	3.8	280.0	195.9	401.1
Leche <u>2/</u>	0.	2.3	20.8	52.0
Azúcar <u>3/</u>	0.	0.	220.5	239.5
Aceite <u>4/</u>	3.8	356.9	555.0	692.6

FUENTE: Elaborado por CIERA en base a datos del Ministerio de Finanzas, MIDINRA, y la Industria Aceitera.

1/ Ministerio de Finanzas.

2/ Estimado CIERA.

3/ Cifra de 1981: Estimado del CIERA; Cifra de 1982: Estimado de la DGP para la producción de la zafra 82/83 destinado al consumo interno.

4/ 1980 - Estimado del CIERA; 1981 - MICOIN.

### 3. Participación Popular en el Abastecimiento

#### 3.1 El Inicio de la Participación Popular.

La guerra de liberación de 1978/79 desarticuló el sistema de abastecimiento de Managua, cortando el flujo regular de productos hacia la ciudad y generando una serie de condiciones que aprovechaba el comercio privado para especular con los precios de venta. Bajo estas condiciones surgieron las primeras formas de participación popular en la organización del abastecimiento. Los llamados Comités de Defensa Civil, los órganos locales de poder popular durante la insurrección, se encargaron del acopio y la distribución de los alimentos, tanto a los combatientes del FSLN como a las mujeres, ancianos y niños refugiados en los barrios de las ciudades.

Con el triunfo de la revolución el 19 de Julio de 1979, estos órganos, renombrados Comités de Defensa Sandinista (CDS), participaron directamente en la distribución de la ayuda internacional a través del llamado Comité Nacional de Abastecimiento. A nivel de los barrios se levantaron censos, cuadra por cuadra, distribuyéndose los alimentos en forma equitativa. El hecho de que la insurrección final haya coincidido con el período de siembra de granos básicos significó que hubo poca producción en la cosecha de agosto y septiembre del año 79. Además, las existencias nacionales estaban agotadas. Por ende, Managua dependía totalmente de las importaciones. Con la fuga del personal del INCEI y por los pocos canales de salida que tenía esta institución, el nuevo Estado no tenía un aparato para llevar a cabo la distribución.

Al mismo tiempo no podía arriesgar la canalización de los productos a través del pequeño comercio, que aprovecharía las condiciones inestables existentes para especular. De esta manera las organizaciones de base constituían el canal indicado para distribuir los productos de primera necesidad.

### 3.2 El Grado de Participación de las Distintas Organizaciones de Masas

La participación de los organismos de masas en la organización y transformación del sistema de distribución ha ido evolucionando y consolidándose durante los últimos cuatro años. De las principales organizaciones populares que operan a nivel urbano -la Asociación de Mujeres Nicaraguense, AMNLAE; la Central Sandinista de Trabajadores, CST; la Juventud Sandinista; y los Comités de Defensa Sandinista, CDS- es esta última organización la que más se ha involucrado en actividades relacionadas con el abastecimiento.

Hasta ahora las formas de intervención de otras organizaciones se han limitado a áreas y tareas muy específicas. AMNLAE, por ejemplo, ha promovido cuatro proyectos vinculados con la problemática de la alimentación y el abastecimiento. Un programa materno-infantil se vincula directamente con los problemas de desnutrición que padecen estos sectores, siendo el papel de la organización el identificar casos necesitados y asegurar que estos tengan acceso a atención médica y programas de entrega de alimentos como leche en polvo, etc. Otro proyecto organizado por AMNLAE en 1982 consistió en la recolección de envases utilizados en la industria de procesamiento de frutas y hortalizas. La falta de envases ha sido uno de los factores que más ha generado problemas de desabastecimiento. También existe el problema de la dependencia de la industria alimenticia respecto a los envases importados, lo que significa un desgaste de divisas. Para tratar estos problemas AMNLAE promovió el reciclaje de recipientes de vidrio. Un tercer proyecto intentó tratar el problema de la pobreza y desnutrición que afecta a familias abandonadas por los padres. En 1982 AMNLAE promovió la llamada Ley de Alimentos, que obliga a los padres que han dejado a sus familias a pagar un monto que cubre los costos de los alimentos básicos requeridos por los hijos. Finalmente, directamente vinculado con el abastecimiento, se ha iniciado últimamente un programa que promueve el cultivo de huertas familiares. A nivel de Managua, la organización ha formado comisiones de trabajo en los barrios que impulsan la siembra de hortalizas en los patios de las casas.

En el caso de la CST, el principal rol de esta organización ha sido el de asegurar el cumplimiento del decreto promulgado por la Junta de Gobierno en 1980, que promueve la apertura de comisariatos en los centros de trabajo.

Debido a estos esfuerzos, miles de trabajadores en Managua están asegurados de obtener un fácil acceso a los alimentos de primera necesidad. No solamente pueden comprar a precios oficiales, sino también al "fiado" (crédito).

La participación de los CDS en el abastecimiento abarca un campo mucho más amplio. Existen a nivel de Managua unos 3.000 CDS integrados por más de 150.000 personas, que han ido involucrándose en numerosas tareas de regulación y organización de la distribución de productos de consumo popular. La participación de los CDS ha sido promovida activamente por el Ministerio de Comercio Interior, que reconoce que sin el apoyo de esta extensiva red de órganos de poder popular, no cuenta con la capacidad de implementar en la práctica las diversas políticas de regulación comercial.

Se puede identificar cuatro áreas principales de participación de los CDS en el abastecimiento, a saber en actividades investigativas, en la implementación y diseño de políticas y en tareas de organización política.

### 3.3 Tareas de Investigación

Como se mencionó anteriormente, las primeras actividades de los CDS a raíz del triunfo de la Revolución consistieron en el levantamiento de censos a nivel de barrio para determinar los requerimientos para la repartición de la ayuda alimentaria proveniente del extranjero.

Estas actividades se extendieron con el inicio del programa de los expendios populares, cuando los CDS investigaban cuantos expendios se necesitaba crear y quiénes eran los pulperos más indicados para manejarlos.

A finales de 1981 el papel de los CDS en el abastecimiento experimentó un salto cualitativo, al participar directamente en el montaje del sistema de racionamiento del azúcar. A partir de esta fecha los CDS levantaron censos a nivel de barrios y comarcas determinando las necesidades de 300.883 familias o 1.814.298 personas a nivel nacional, o sea dos terceras partes de la población. En 1983 estas tareas estaban consolidadas y formalizadas con la constitución de los Comités de Abastecimiento Popular (CAP). A nivel de barrio una de las principales funciones de los CAP es la realización de diagnósticos sobre el funcionamiento del sistema de distribución local. Específicamente, los CDS, junto con los delegados de ENABAS y MICOIN determinan los requerimientos de consumo en el barrio, el número de centros de distribución existentes, evaluando a la vez su funcionamiento.

#### 3.4 La Implementación de Políticas

A nivel operativo, los CDS cumplen diversas tareas específicas de regulación comercial. En lo que se refiere a la creación de los nuevos canales de distribución a nivel de los barrios, los CDS participan directamente en la selección de las personas que puedan administrar expendios populares y las tiendas concesionadas. MICOIN sólo autoriza la concesión con el aval de los CDS.

La forma de intervención más directa de los CDS en la regulación del sistema de distribución de alimentos se relaciona con las actividades de control de precios que realiza esta organización. Cada CDS en los barrios nombra a un Responsable de la Defensa de la Economía que se encarga de las tareas de vigilancia de los precios de venta de los centros de distribución ubicados en su área y de la forma de distribución de los alimentos, para evitar el acaparamiento o el "amiguismo". Observando que el MICOIN no tenía la capacidad de controlar los precios, con sólo alrededor

de 60 inspectores en todo el país, los CDS propusieron otro sistema de control basado en "inspectores populares". Bajo este sistema miembros de los CDS trabajan voluntariamente en la vigilancia del comercio local. Hasta ahora se han integrado unos 1.200 inspectores populares trabajando a nivel nacional.

Otra forma de intervención de los CDS, se relaciona con la implementación de programas sociales del Ministerio de Salud, que entrega alimentos a personas en mal estado nutricional. En estos programas, dirigidos principalmente al ámbito materno-infantil, los CDS participan en la selección de los beneficiarios para asegurar que el programa llegue a los más necesitados. En 1982 el MINSA entregaba una cuota mensual de leche en polvo (3 lbs.), de aceite (1/2 lt.) y de harina de trigo (5 ½ lbs.) a unas 15.000 personas en Managua.

Como mencionamos anteriormente, el rol de los CDS en el montaje del sistema de racionamiento del azúcar a principios de 1982 fue clave. Estos no solamente levantaron los censos poblacionales, estableciendo los requerimientos de más de 900.000 personas en Managua, sino también seleccionaron los 900 puestos de distribución del azúcar en la capital (más de 11.000 a nivel nacional) y organizaron el sistema de entrega de las tarjetas de racionamiento a cada uno de los hogares.

### 3.5 El Diseño de Políticas

La participación de los CDS en la planificación constituye un mecanismo clave para asegurar que las políticas y medidas elaboradas sean afines a los intereses de los consumidores populares. Las formas precisas de coordinación entre los CDS y el MICOIN han variado durante la fase post-revolucionaria. En 1980, se formaron los Comités Programáticos de Coordinación

(CPC), que eran las primeras instancias coordinadoras a través de las cuales las organizaciones de masas podrían participar en la formulación de políticas. En un reciente seminario realizado en Managua sobre "Estrategia Alimentaria en Nicaragua", el Secretario General de la Defensa de la Economía de los CDS, señaló: "Nosotros, los representantes del pueblo, nunca habíamos tenido la oportunidad de sentarnos con los técnicos, con los que manejaban la situación real de nuestro país. Comenzamos a darnos cuenta cómo estábamos en productos básicos, los problemas de la distribución, cuáles eran los problemas que el gobierno revolucionario enfrentaba en esos momentos inmediatos al triunfo y de ahí en esos comités, nosotros comenzamos a meternos en la política que el Ministerio de Comercio Interior estaba formulando para solucionar el problema del abastecimiento y la distribución".

En una fase posterior, las relaciones entre los CDS y MICOIN asumieron una forma más directa. A través de estas relaciones bilaterales y menos formales se presume de que la comunicación y la coordinación entre los CDS y el MICOIN enfocaba un campo más reducido. Desde el punto de vista de los CDS, estas relaciones servían más bien para transmitir problemas encontrados en el abastecimiento a nivel local. Para el MICOIN, ellas servían para lograr el apoyo de los CDS en la implementación de ciertas políticas. Aparentemente hubo menos coordinación formal que permitiera a los CDS participar a nivel de la elaboración de políticas.

A principios de 1983, esta situación cambió cuando se inició la formación de una nueva estructura de instancias de coordinación, compuesta por los Consejos de Comercio Interior a nivel nacional y regional. Una de las principales tareas de estas instancias es precisamente la definición de políticas de distribución y control de precios. En estos participan los CDS y representantes de diversas instituciones que incluyen MICOIN, ENABAS, el Programa Alimentario Nacional, la Junta de Reconstrucción de Managua y la Policía Sandinista.

### 3.7 Tareas Educativas

Los CDS cumplen otro rol importante, informando y educando al pueblo en torno a la problemática del abastecimiento. Los problemas de desabastecimiento tienden a surgir por períodos relativamente cortos, pero han ido aumentando y constituyen el problema más sentido por la población. Como veremos posteriormente, las causas del problema son diversas y el fenómeno del desabastecimiento podría convertirse en un factor desestabilizador. Dentro de este contexto, los CDS juegan un papel importante informando a las bases de las causas del problema, como por ejemplo la incidencia de acaparadores y especuladores, la política de bloqueo del gobierno de los Estados Unidos, el hecho de que el abastecimiento se ve más vulnerable cuando los niveles de consumo per cápita y el consumo rural van aumentando con la redistribución del ingreso, la falta de divisas para importar bienes requeridos por el sistema alimentario nacional y los problemas de coordinación o planificación a nivel institucional. Este trabajo de los CDS trata también de enfrentar la histeria que afecta a muchos consumidores con respecto al desabastecimiento. Bajo estas condiciones, abundan los rumores (las llamadas "bolas") en torno a una presumible escasez, de manera que los comerciantes y los consumidores reaccionan rápidamente ante cualquier rumor acaparando y especulando, creando el círculo vicioso de desabastecimiento (real o imaginario), acaparamiento, mayor desabastecimiento (real). Cabe señalar que la situación se torna aún más vulnerable cuando fuerzas políticas opuestas a la Revolución Sandinista diseminan rumores con el objetivo de desestabilizar al régimen actual.

Otra función realizada por los CDS se relaciona directamente con los comerciantes detallistas, sobre todo a nivel de los mercados. Se ha intentado organizar a estos sectores, incorporándoles en los comités de ba-



rrio, como mecanismo para regular sus actividades a través de su propia toma de conciencia de su función social. El Secretario Nacional de Defensa de la Economía de los CDS explica el objetivo de este trabajo en la siguiente forma:

"Pareciera contradictorio que nosotros que defendemos al consumidor nos hayamos visto en la necesidad de organizar a los comerciantes en los mercados como Comités de Defensa Sandinista ¿Pero porqué lo hicimos? No había otra opción de organización que permitiera controlar a esta gente, entonces hemos ido haciendo un trabajo político ahí, para tratar de ir cambiando paulatinamente la mentalidad mercantilista de esta gente" 1/.

#### 4. Evaluación de Rol de las Organizaciones de Masas en el Abastecimiento

##### 4.1 Dinámica de la Participación Popular

Lo anteriormente expuesto evidencia que las organizaciones de base han ido interviniendo progresivamente en la organización del abastecimiento. Luego de los primeros esfuerzos por hacer llegar los alimentos a los combatientes y pobladores de los barrios directamente involucrados en la guerra de liberación, se organizó, después del cambio de régimen, la repartición de la ayuda alimentaria; se promovió la formación de la red de canales seguros de distribución; se organizó la participación de base en tareas de vigilancia económica para controlar los precios de venta y las formas de distribución a nivel local, y se montó el sistema de racionamiento. Ultimamente, se ha reconocido formalmente el papel fundamental de las organizaciones de masas en la organización del sistema alimentario con la formación de los CAP, los que van a dinamizar aún más la participación de los CDS en el abastecimiento.

---

1/ Ponencia expuesta en el Seminario sobre Estrategia Alimentaria realizada en Managua, Febrero, 1983: "El rol de los CDS en la Distribución de Alimentos".

Este mayor grado de intervención en el sistema refleja tanto cambios estructurales a nivel de la sociedad en general como condiciones coyunturales. Con respecto a lo anterior, nos referimos a la creciente consolidación de las organizaciones de masas como órganos de poder popular que tienen cada vez mayor capacidad organizativa para llevar a cabo los cambios estructurales previstos por la Revolución Popular Sandinista.

Las principales condiciones coyunturales se relacionan con los mayores problemas de desabastecimiento que han surgido. Debido a estas condiciones, el abastecimiento se ha convertido en el problema más sentido por el pueblo y las organizaciones de masas han respondido, presionando a las instituciones del Estado a tomar medidas efectivas y participando con mayor fuerza en la organización del abastecimiento. A estas condiciones habría que agregar otra que se relaciona con el grado de conciencia que ha logrado la dirección del Ministerio de Comercio Interior con respecto al rol del pueblo organizado en el abastecimiento. De esta manera se ha expresado públicamente que la organización, regulación y control del sistema alimentario no puede lograrse a través de una planificación impuesta por arriba y basada en los esfuerzos de un aparato institucional, sino que requiere la participación activa de las organizaciones de masas.

#### 4.2 Grado de Cumplimiento de los Objetivos

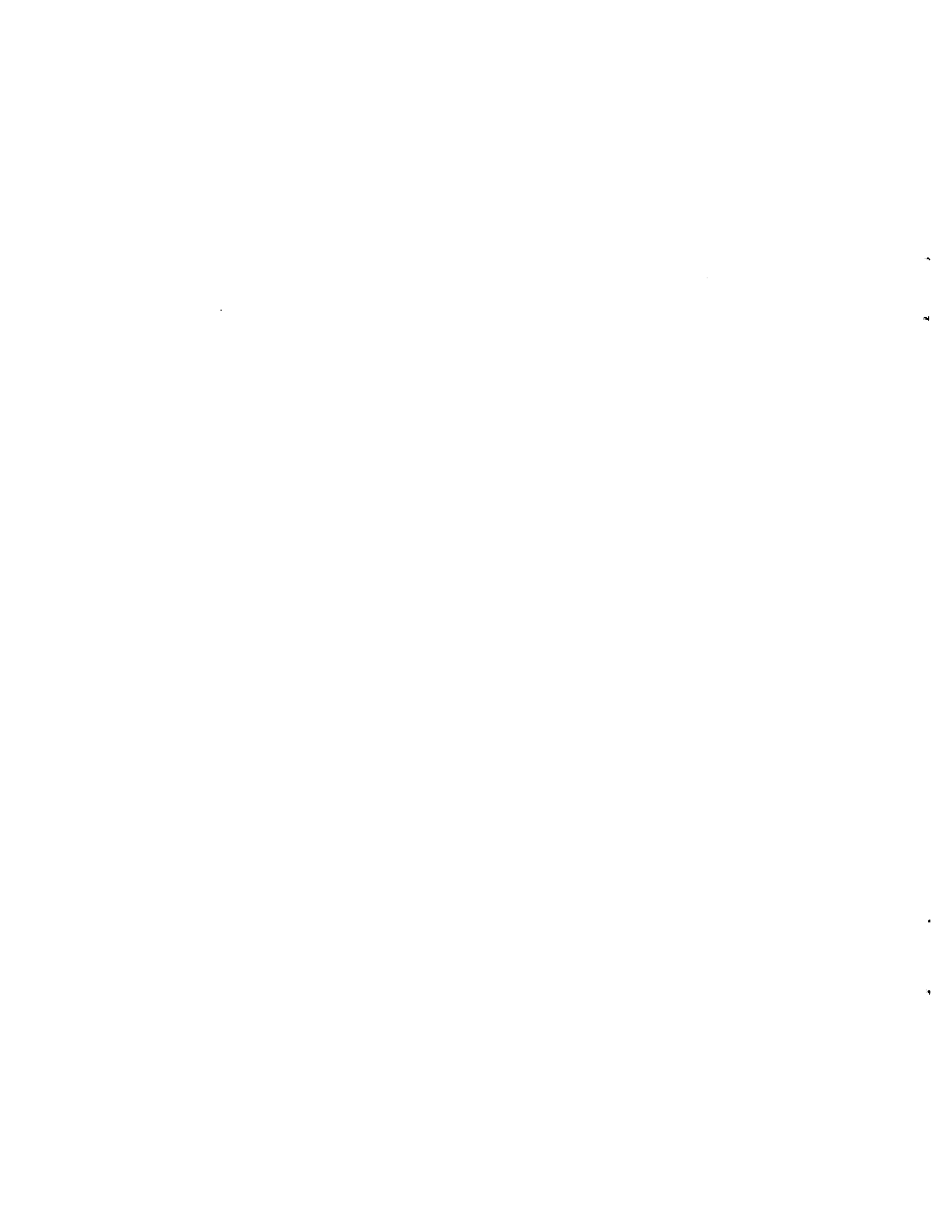
El grado de cumplimiento de los objetivos de las organizaciones de base en el abastecimiento, se analiza desde el punto de vista de los objetivos específicos de crear una nueva red de distribución compuesta por canales seguros, controlar los precios de venta al consumidor y estabilizar el flujo de un grupo de alimentos de primera necesidad.

Con respecto a la apertura de nuevos canales de distribución se puede afirmar que ahora son pocos los barrios de Managua donde los poblado-

res no tienen un fácil acceso a uno de estos centros. En este contexto existen alrededor de 305 expendios populares, 900 puestos de distribución de productos racionados, 20 tiendas populares y 322 comisariatos en los centros de trabajo, 7 supermercados y 3 camiones ambulantes de ENABAS. De esta manera la infraestructura de canales seguros se ha ampliado sustancialmente dándole al consumidor la posibilidad de comprar los productos básicos a precios controlados. Sin embargo, esto no quiere decir que se han resuelto los problemas de abastecimiento. Ocasionalmente estos canales se mantienen desabastecidos de algunos productos esenciales.

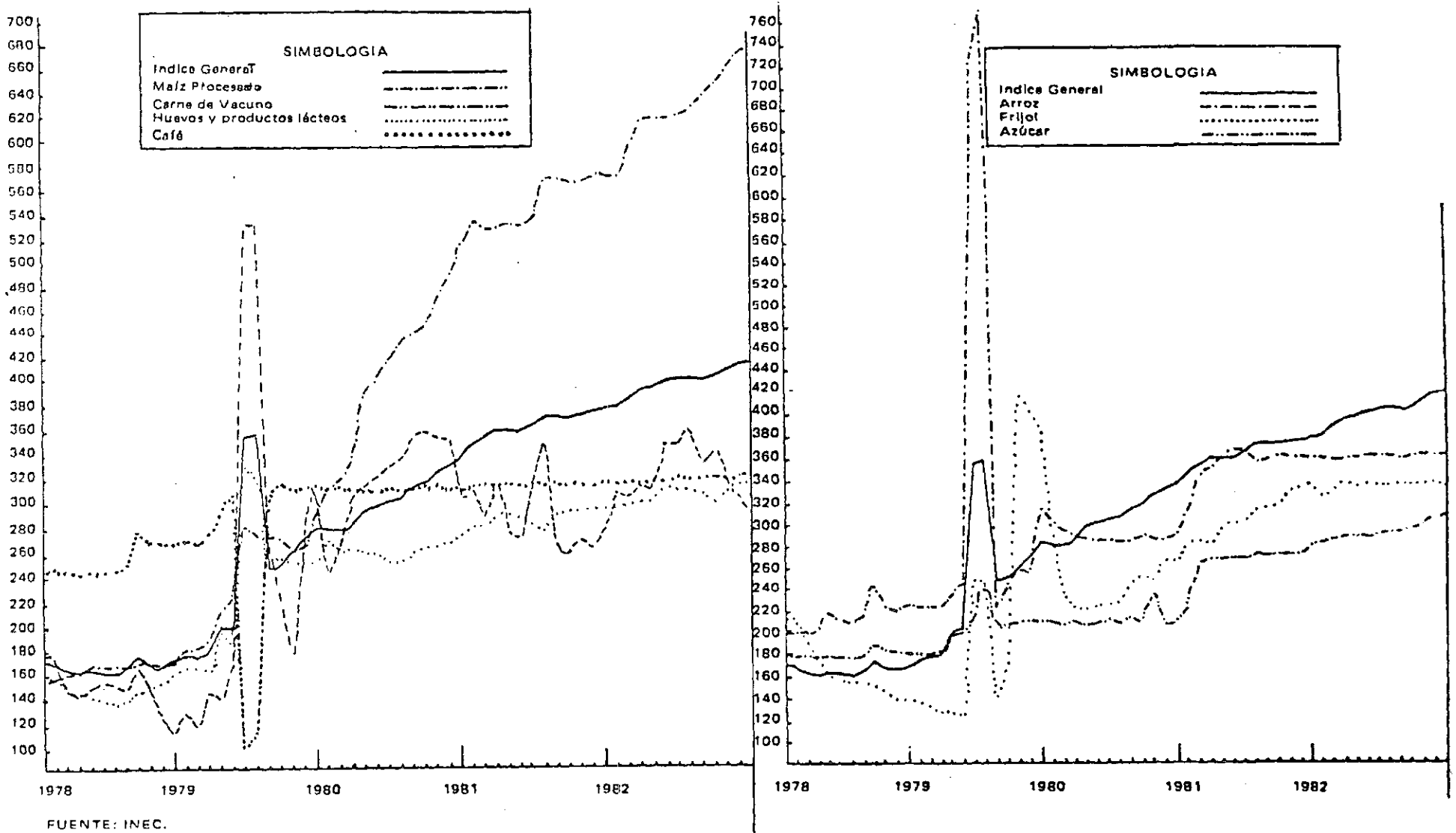
El grado de control de precios es otro indicador del nivel de cumplimiento de los objetivos de las organizaciones de masas. En términos generales, los esfuerzos del MICOIN y los CDS para controlar los precios han dado frutos. En lo que se refiere a los artículos de consumo popular (28 productos básicos que incluyen 5 productos no alimenticios) el alza en los precios de estos no alcanzó en 1981 la mitad del alza en el índice general de precios, es decir, 9.9% contra 23%. En el caso de los principales artículos agropecuarios, el gráfico N° 1 señala el grado de control de precios que se ha logrado con la mayoría de estos.

La efectividad de la política de precios se ve reflejada también en el Gráfico N° 2, donde se puede observar que el costo de la canasta básica nicaraguense se mantiene por debajo del costo de las otras canastas centroamericanas.



INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR DE LOS PRINCIPALES ARTICULOS AGROPECUARIOS

Base 192 = 100.00

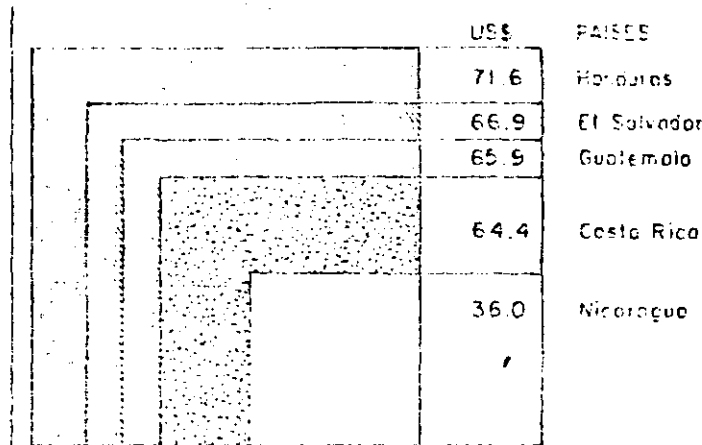


FUENTE: INEC.



GRAFICO Nº 2

COSTO COMPARATIVO DE LA CANASTA BASICA CENTROAMERICANA, JULIO DE 1982



FUENTE: IANES, en base a información del SIECA. Corresponde a una canasta con un mínimo de 21 productos consumidos por una familia de seis miembros, en un mes.

Los problemas mayores se relacionan con un grupo de productos pecuarios, que incluye la carne de res y el queso. Aquí el alza de los precios ha restringido los niveles de consumo popular de estos alimentos. Además, existe el problema específico de la falta de control de precios en el Mercado Oriental. El tamaño y la falta de ordenamiento de comercio en este mercado hace difícil implementar un sistema de regulación, de manera que los vendedores alteran los precios en niveles elevados. Con respecto a los mercados nuevos el control de precios resulta más fácil. Sin embargo, los vendedores aprovechan cualquier desequilibrio en el mercado utilizando la mercancía que escasea como un producto "gancho" que el consumidor solo puede comprar si además compra una serie de productos no básicos.

En lo que se refiere a los esfuerzos de los CDS respecto a montar un sistema de racionamiento que garantice el acceso de los consumidores a los alimentos cuya distribución está sujeta a períodos de desabastecimiento,

•  
•  
•

•  
•  
•



hay que señalar el éxito de esta nueva forma de organizar el abastecimiento y su grado de aceptación dentro de los sectores populares. Para estos, el sistema ha resuelto los problemas de distribución experimentados con el azúcar, el arroz, el aceite, y el jabón. A diferencia de formas de racionamiento en otros países, en Nicaragua esto no implica restricciones en los niveles de consumo, siendo la cantidad distribuida a través de la tarjeta de racionamiento suficiente para el consumo normal del hogar. De esta manera, el principal propósito del racionamiento ha sido el de estabilizar la distribución del producto, sujeto a tendencias acaparadoras y especuladoras en momentos en que la demanda y los niveles de consumo de estos productos van aumentando.

Además de estos aspectos positivos ¿Cuáles son los problemas o efectos no deseados que han surgido con la ampliación de este nuevo sistema de distribución y de incorporación de las masas en la organización del abastecimiento?

El primer problema que se plantea se vincula con la naturaleza de la relación de las organizaciones de masas y el Estado. En una especie de auto-crítica, los CDS, plantean el hecho de que han pasado por períodos en los cuales su rol en la organización del sistema de distribución asume un carácter más bien de una instancia paraestatal cumpliendo las funciones de MICOIN. Decía el Secretario Nacional de Defensa de la Economía de los CDS: "No hemos sido muchas veces lo crítico que deberíamos de haber sido. Se nos llevó en cierto momento a tratar como que eramos paraestatales porque salíamos a explicarles a las masas los problemas del ministerio, como ministerio realmente, y no presentábamos los problemas al ministerio como masas. Esa línea la fuimos enderezando poco a poco". Esta situación refleja, en parte, la estructura de poder que existe, en la que el FSLN dirige tanto el aparato estatal como las organizaciones de masas, lo que disminuye la

distancia ideológica entre ambos. Por el otro lado, refleja el grado de entendimiento y compatibilidad de intereses entre el Estado en general y el MICOIN en particular, y los CDS, por el hecho de que MICOIN ha priorizado el abastecimiento a nivel de barrio donde se organicen los CDS.

Este mismo grado de entendimiento, no existe, por ejemplo, con la CST, que representa a la mayoría de los trabajadores industriales. La CST plantea como una de sus reivindicaciones principales, asegurar el abastecimiento de la clase obrera. En base a estas demandas se promulgó la ley que promueve la formación de comisariatos en las fábricas y centros de trabajo. Sin embargo, la política del MICOIN es la de priorizar el abastecimiento de los barrios y no el de los centros de trabajo. Esto no trae mayores consecuencias en momentos de abastecimiento normal porque el MICOIN sigue abasteciendo a los 2 tipos de centros. Sin embargo cuando surgen problemas de desabastecimiento y escasez, MICOIN argumenta de que es necesario asegurar una distribución equitativa y de que es a nivel de los barrios donde se puede asegurar que todos los sectores sociales tengan acceso a los productos básicos. Bajo estas condiciones, se plantea que abastecer a los centros de trabajo sólo genera duplicidad, cuando un obrero pueda abastecerse en su comisariato y también en su barrio. Obviamente esa idea de dejar de abastecer a los centros de trabajo no tiene mucha aceptación en la CST, que presiona al MICOIN para que siga abasteciendo a estos centros.

El estudio de CIERA sobre distribución y consumo popular en Managua hace una serie de observaciones que indican que los argumentos del MICOIN en cuanto al potencial de duplicidad a nivel de las fábricas es posiblemente exagerado. Un análisis de los patrones de compra de alimentos básicos de los sectores populares en momentos difíciles de abastecimiento, muestra que la capacidad de estos sectores de acaparar o comprar más de lo necesario para asegurar el abastecimiento de la familia es mínima, por el limi-

tante de ingreso. Además, es relativamente fácil controlar los volúmenes vendidos en los centros de trabajo. Donde sí habría mayores problemas es a nivel de los comisariatos en instituciones del Estado, donde predomina la pequeña burguesía asalariada con mayor capacidad de compra.

Otro problema detectado por el estudio del CIERA sobre el abastecimiento en Managua, se relaciona con las percepciones de algunos cuadros de los CDS que dependen demasiado del Estado y ven que éste es el agente más indicado para resolver los problemas de abastecimiento a nivel local. Esto se notó, por ejemplo, con algunas personas involucradas en tareas de vigilancia económica y que habían tenido conflictos con el pulpero del barrio. Dice el estudio "... para muchas personas, el Estado a través de MICOIN, podría sustituir al pueblo organizado en tareas relacionadas con la organización y control del sistema alimentario. En algunas instituciones esta posibilidad se presenta como la forma más fácil de evitar conflictos y superar las dificultades de organización a nivel de barrio ... Claramente esta concepción no cabe dentro de la filosofía de la Revolución Popular Sandinista que impulsa la participación activa del pueblo organizado en la transformación estructural de su propia sociedad" 1/.

Otro efecto no deseado, relacionado con el patrón de desarrollo del nuevo sistema de abastecimiento, se vincula con un aparente desequilibrio en la dotación de recursos entre el campo y la ciudad. De esta manera los programas y políticas de abastecimiento del Estado han tenido mayor efectividad a nivel urbano. Todavía no queda resuelta la mejor forma de abastecer al campo, es decir a una población dispersa en zonas de difícil acceso. Se han formado diversos tipos de nuevos canales seguros de distribución en las fincas grandes, en los centros de acopio de granos básicos

---

1/ CIERA: Distribución y Consumo Popular de Alimentos en Managua, p. 85, 1983, Managua.

del Estado, en los poblados y cabeceras municipales y estos canales siguen ampliándose. Sin embargo, los problemas de abastecimiento, de acceso físico a los alimentos y de precios son mucho mayores en el campo. Esta problemática tiene que ver en parte con la forma de integración de las organizaciones de masas en el abastecimiento. En este contexto, hemos visto que los CDS son las organizaciones que más se han involucrado en la organización del nuevo sistema y las que más se han coordinado e integrado con el MICOIN.

Sin embargo, los CDS están mucho más consolidados a nivel de barrio urbano que a nivel de comarca rural y hasta cierto punto lo que sale priorizado en esta relación son los intereses de los sectores populares urbanos.

Se espera que la creación de la nueva estructura regional de Consejos de Comercio Interior, que integran la Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos (UNAG) y la Asociación de Trabajadores del Campo (ATC) -las dos organizaciones de masas rurales- cambiará esta situación.

#### 4.3 Balance General

La reestructuración del sistema de distribución que se está dando a través de la nueva política y la participación de las organizaciones de masas en el sistema, pretende mejorar el acceso del pueblo a la alimentación. En la práctica esto implica crear canales seguros de distribución que permitan al consumidor tener un fácil acceso a los centros de distribución al detalle que venden a precios bajos y estables y que están abastecidos en forma regular y suficiente.

Una evaluación general del abastecimiento en Nicaragua muestra que se ha hecho grandes avances con respecto a los dos primeros elementos,

es decir con respecto a la ampliación del número de centros y el control de precios. Sin embargo, subsisten problemas con el abastecimiento de estos centros.

Surgen ocasionalmente serios problemas de desabastecimiento con la mayoría de los principales alimentos de consumo popular, y de hecho estos problemas se han ido agudizando desde finales de 1981. Las causas de estos problemas son múltiples y varían considerablemente según el caso. No obstante, dentro de un enfoque sistémico se puede identificar una serie de elementos claves que intervienen en las principales fases del sistema alimentario.

En lo que se relaciona con los recursos materiales requeridos para producir, conservar, almacenar, procesar y distribuir los alimentos existe el problema fundamental de la dependencia externa en la importación de insumos, envases, materias primas alimenticias, maquinarias y equipos. Tanto la falta de divisas como la política de bloqueo por parte del gobierno de los Estados Unidos, restringen la capacidad de importar estos productos. Estas limitantes obviamente provocan serios problemas a nivel de la producción agropecuaria y agroindustrial. Sin embargo, cabe mencionar que a pesar de estas dificultades los niveles de producción se han recuperado y superado sustancialmente los niveles de producción vigentes en los años anteriores a la Revolución, siendo los principales problemas los de la ganadería mayor y la producción algodonera (importante fuente de semilla para procesar aceite).

A nivel de la distribución surgen ocasionalmente serios problemas por la falta de medios de transporte, el acaparamiento y la especulación en el comercio. Cabe mencionar otros problemas que surgen por fallas en el funcionamiento del aparato institucional que planifica, administra y regula las actividades relacionadas con la producción y distribución de alimen-

tos. Entre otros están los problemas de deficiencias en la programación de importaciones y trabas burocráticas en la asignación de divisas y entrega de recursos materiales.

Otras causas básicas del desabastecimiento se relacionan con cambios estructurales a nivel del consumo debido a la redistribución del ingreso y la planificación del abastecimiento. Estas han cambiado drásticamente las pautas del consumo a través del aumento de la demanda de los sectores de más bajos ingresos y a través de una distribución más racional y equitativa de la oferta entre las distintas regiones del país. Esto se nota, por ejemplo, a nivel rural, donde los niveles de consumo de diversos alimentos como el aceite, el azúcar, los huevos, el pan, han aumentado. Todos estos factores tienen el efecto de desequilibrar el mercado y sujetan el abastecimiento a mayores presiones para lograr suplir una creciente demanda. Debido a estos elementos surgen ocasionalmente problemas de desabastecimiento coyuntural por períodos relativamente cortos de unos días o semanas, de manera que los canales seguros quedan desabastecidos.

En lo que se refiere al estado nutricional del pueblo, se han dado una serie de cambios en los patrones de consumo de los sectores populares urbanos. El estudio de CIERA muestra que el consumo de algunos productos como la carne de res, ha bajado sustancialmente mientras el de otros productos como frijoles, huevos, raíces y tubérculos y cereales ha aumentado. Estos cambios están reflejados en el Cuadro N° 8.

El estudio indica que el nivel nutricional se mantiene relativamente parecido. El problema más bien se relaciona con las percepciones de la gente que interpretan una baja en el consumo de carne de res como un empeoramiento de la calidad de la dieta, aunque el consumo de sustitutos pro-

teicos haya aumentado. De esta manera la carne de res constituye una especie de indicador que utiliza el consumidor para evaluar la dieta.

Cualquier evaluación sobre los cambios que se ha dado en el consumo de Managua tiene que ubicarse en el contexto general de lo que está pasando a nivel nacional. Visto desde este punto de vista, es evidente que Managua ahora no acapara el mismo porcentaje de la producción comercializada como lo hacía anteriormente. Aunque las zonas rurales padecen todavía de serios problemas de abastecimiento, compiten ahora con mayor fuerza con la ciudad de Managua en el consumo nacional. Nuevos sectores sociales y regiones geográficas anteriormente marginados en el abastecimiento tienen ahora una mayor incorporación en el consumo nacional, debido al proceso de redistribución del ingreso nacional, el mayor empleo a nivel rural, y la planificación de la distribución controlado por el MICOIN que asegura que las regiones y el campo reciban una cuota conforme su población. Bajo estas condiciones no es de esperar que los niveles de consumo urbano hayan aumentado sustancialmente, aunque se han mantenido estables mientras la situación de las zonas y sectores sociales más marginados se ha mejorado.

#### 4.4 Ventajas y Desventajas respecto a Sistemas Tradicionales

Como mencionamos anteriormente, el nuevo sistema de abastecimiento pretende en términos generales reformar una serie de relaciones explotativas e irracionalidades que caracterizaban el sistema de distribución de alimentos bajo el régimen anterior. En este contexto nos referimos a la explotación de la gran masa de pequeños productores de alimentos básicos por los intermediarios, la concentración de la oferta nacional en la ciudad de Managua, los flujos irracionales de alimentos que salían de las zonas productoras para luego regresar a precios mayores, la vulnerabilidad del consumidor a la especulación y la falta de acceso a los alimentos de la población rural.

CUADRO N°8

CONSUMO FISICO EN ALIMENTOS A DIARIO PER CAPITA

		Managua <u>4/</u> 1966	Managua <u>4/</u> 1982	1982 Como % de 1966	+ / -
Leche <u>1/</u>	Oz <u>2/</u>	15.08	14.13	94	-
Huevos	Unid.	.45	.55	122	+
Carnes	Oz.	3.17	1.63	51	-
Frijol	Oz.	1.76	2.37	135	+
Verduras	Oz.	2.61	ND	-	
Frutas	Oz.	1.83	ND	-	
Plátano	Unid.	.48	ND	-	
Raíces y Tubérc.	Oz.	.85	ND	-	
Arroz	Oz.	2.82	3.58	127	+
Pan	Unid.	2.04	2.41	118	+
Cereal <u>3/</u>	Oz.	1.16	1.47	127	+
Tortilla	Unid.	1.14	.96	84	-
Azúcar	Oz.	2.22	2.47	111	+
Grasa	Oz <u>2/</u>	1.61	1.35	84	-
Café	Oz.	.14	.21	150	+

1/ Se ha convertido queso a leche (30 gr. del primero es igual a 206 gr. del segundo).

2/ Onzas líquidas.

3/ Se combinan maíz y otros granos.

4/ Cifras de 1966, promedio de todos los sectores de Managua, 1982: promedio de los sectores populares.

FUENTE: Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP) Evaluación Nutricional de la población de Centroamérica y Panamá: Nicaragua Guatemala:

CIERA: Estudio de casos, Consumo en Managua, Febrero, 1982.



Para transformar estas condiciones ha sido necesario crear canales seguros de distribución que faciliten el acceso físico del consumidor a los alimentos y aumenten su capacidad de compra con precios controlados y subsidiados. Esto se hace aún más necesario dentro de las condiciones actuales de redistribución del ingreso y del aumento de la demanda y de bloqueo y crisis de divisas que desestabilizan la oferta de productos básicos, las cuales generan condiciones que conducen al acaparamiento y la especulación por parte del comercio privado.

A lo largo de los últimos años se ha probado e implementado diversas formas de abastecimiento, sean centros de distribución controlados directamente por el Estado, concesionados, regulados, o sistemas de racionamiento. De esta manera las políticas y programas relacionados con el abastecimiento se han venido desarrollando y modificando según un proceso de ensayo y error. Las principales desventajas que se podrían mencionar se relacionan con los centros de distribución controlados directamente por el Estado. En el caso de las tiendas populares (tipo de pulpería grande a nivel de barrio), éstos han enfrentado una especie de problema cultural en el sentido de que los consumidores a nivel de los barrios populares están acostumbrado a acudir a las pulperías donde se puede ir a comprar hasta las diez de la noche, comprar al menudeo según la cantidad de dinero disponible o comprar al fiado. En contraste, la tienda popular mantiene horas de oficina, los granos básicos están empacados en bolsas de cinco libras, no hay crédito, ni la misma atención que da el pulpero a su clientela sino un administrador bastante distanciado del consumidor. La misma situación ocurre con los supermercados del Estado de manera que estos dos centros no aparecen en la lista de los centros más visitados, según el estudio de distribución en 10 barrios populares realizado por CIERA.

CUADRO N° 9  
CENTROS DE COMPRA MAS VISITADOS POR PRODUCTO EN LOS  
BARRIOS DE MANAGUA

Producto	Primer Lugar	Segundo Lugar	Tercer Lugar
Frijol	Mercado Oriental	Expendios Populares	Mercados Nuevos
Arroz	Expendios Populares	Tiendas Populares	Comisariatos
Maíz	Expendios Populares	Tiendas Populares	Supermercados
Tortillas	Tortillerías	Pulperías	Vend.Ambulantes
Pan	Pulperías	Panadería	Vend.Ambulantes
Plátano	Vend.Ambulantes	Mercado Oriental	Pulperías
Carne	Carnicerías	Mercado Oriental	Pulperías/Vend. Ambulantes
Leche	Pulperías	---	---
Queso	Pulperías	Mercado Oriental	---
Huevo	Pulperías	Mercado Oriental	---
Pollo	Pulperías	Mercado Oriental	---
Pescado	Mercado Oriental	Vend.Ambulantes	---
Azúcar	Expendios Populares	Tiendas Populares	Camión ENABAS
Aceite	Pulperías	Expendios Populares	Supermercados
Sal	Expendios Populares	Pulperías	Tiendas Populares
Café	Pulperías	Comisariatos	Supermercados
Frutas	Vend.Ambulantes	Mercado Oriental	---
Verduras	Mercado Oriental	Vend.Ambulantes	Mercados Nuevos
Cereales	Pulperías	Comisariatos	---
Pastas	Pulperías	Supermercados	---

FUENTE: CIERA, Estudios de Caso, Consumo en Managua, 1982.

Desde el punto de vista administrativo, las tiendas populares representan una carga financiera con altos gastos en personal administrativo integrado por un administrador, una cajera, un supervisor y portero. Para enfrentar este problema se ha ido concesionando las tiendas populares. Por el hecho de que la tienda concesionada y el expendio popular suelen depender de la mano de obra familiar, estos canales permiten bajar el costo de la distribución. Al mismo tiempo, la ampliación de estos canales integra a sectores importantes de la pequeña burguesía comercial en el proceso actual bajo términos que regulan sus actividades.

Otra problemática que se relaciona con el nuevo sistema de distribución tiene que ver con el impacto del desarrollo de un sistema de distribución más racional y equitativo en el empleo. En este contexto, los sistemas tradicionales de distribución son importantes fuentes de empleo, teniendo una alta capacidad de absorber exceso de mano de obra. Dentro del contexto del subdesarrollo y de crisis económica en donde las alternativas de empleo en otros sectores de la economía son muy limitadas, el pequeño comercio ofrece una salida económica para amplios sectores de la población. Algunas de las políticas que intentan regular y controlar el abastecimiento pueden tener un efecto negativo en el empleo. Un nuevo sistema de licencias comerciales, por ejemplo, restringe el crecimiento del pequeño comercio. También en algunos barrios se ha notado que la formación de una tienda popular o concesionada ha restringido considerablemente las ventas de los pulperos más pequeños del barrio hasta desplazarlos de su negocio.

Dentro de este contexto los programas de los expendios populares y los puestos de comercialización de productos racionados, que integran a los pequeños pulperos en el nuevo sistema de abastecimiento, y de los mercados nuevos que amplían en forma organizada el número de puestos de venta, constituyen una solución a esta problemática.

#### 4.5 Perspectivas Futuras

Desde principios de 1982, cuando se realizó el montaje del sistema de racionamiento del azúcar, las formas de intervención de las organizaciones de masas en el abastecimiento se han ido incrementando y consolidando. En los primeros meses de 1983, se ha intentado consolidar la participación popular en la planificación, diseño e implementación de políticas y programas de abastecimiento con la formación de dos instancias coordinadoras, los Consejos de Comercio Interior a nivel nacional y regional donde participan diversos ministerios y organizaciones de masas, y los CAP donde a nivel de barrio los CDS y delegados de MICOIN y la policía sandinistas coordinan para tratar los problemas más inmediatos del abastecimiento.

Las perspectivas del futuro indica que el grado de participación popular en el abastecimiento irá aumentado, tanto por la forma en que las organizaciones de masas han ido respondiendo a los problemas de desabastecimiento, exigiendo mayor control sobre el abastecimiento, como por la postura del Ministerio de Comercio Interior que reconoce que el desarrollo futuro de un sistema de abastecimiento equitativo tiene que basarse en los esfuerzos del pueblo organizado y no en grandes instituciones que fácilmente puedan convertirse en aparatos burocráticos que implican un alto costo para la sociedad.

Respecto a las futuras áreas de trabajo de las organizaciones de masas, estos se dividen principalmente en dos. Por un lado están las actividades que intentan regular y normar las funciones que cumplen agentes privados y estatales en el abastecimiento. Dentro de este contexto el sistema de vigilancia popular que intenta controlar los precios de venta al consumidor y los volúmenes vendidos se consolidará. El éxito del sistema de racionamiento como mecanismo de garantizar y estabilizar el abastecimiento,

y su grado de aceptación dentro de los sectores populares indica el potencial para ampliar este sistema para abarcar otros alimentos básicos si fuera necesario. Este sistema ha tenido gran aceptación dentro de los sectores populares debido a que en la práctica elimina los problemas de desabastecimiento y no restringe el consumo, siendo la cuota asignada a cada familia suficiente para mantener niveles adecuados de consumo.

Por otro lado existe otra área o forma de intervención en el sistema alimentario que hasta ahora no ha sido objeto principal de los esfuerzos de los CDS en el abastecimiento. Nos referimos a formas de control directa de las diversas funciones del comercio y de la producción como mecanismo de bajar el costo de la alimentación al consumidor. De esta manera las organizaciones de masas podrían organizar directamente tareas de producción agrícola de acopio, transporte, conservación, empaque, selección, procesamiento y compra/venta. Estos tipos de actividades están asumiendo mayor importancia. Sin embargo, son las otras organizaciones de masas las que aparentemente han experimentado mayormente estas formas de organización. De estas por ejemplo, está la experiencia de los comisariatos de trabajo impulsados por los sindicatos de la CST, organizados algunos en forma de cooperativa. Vemos también a la UNAG que está participando en la formación de comercializadores de productos agropecuarios mientras AMNLAE está impulsando la siembra de huertas familiares.

La forma en que las principales organizaciones de masa han venido participando en el abastecimiento últimamente indica que el futuro verá una participación mucho más activa de todas ellas en la organización y control de la distribución de alimentos. En este contexto son relevantes los pronun

ciamientos del Secretario General de la Central Sandinista de Trabajadores el primero de Mayo de 1983, cuando decía que la organización del abastecimiento se ha convertido en la principal tarea revolucionaria de los trabajadores organizados y ha llegado el momento en que todas las organizaciones de masa tienen que priorizar los problemas de abastecimiento.

BIBLIOGRAFIA

Agency for International Development (AID) Nutrition Sector Assesment for Nicaragua, 1976, Managua.

Barraclough, Solon, A Preliminary Analisis of the Nicaraguan Food System, UNRISD, 1983, Ginebra.

CIERA, Distribución y Consumo Popular de Alimentos en Managua, 1983, Managua.

CIERA, "Hacia la Seguridad Alimentaria", folleto publicado para el Seminario sobre Estrategia Alimentaria, 1983, Managua.

CIERA, Informe del Primer Seminario sobre Estrategia Alimentaria (a publicarse), 1983, Managua.

CIERA, La Situación del Abastecimiento, (a publicarse), 1983, Managua.

De Franco, Silvio, Employment and the Urban Informal Sector: The Case of Managua, 1979, University of Wisconsin.

Ponencias expuestas en el Seminario "Estrategia Alimentaria", realizada en Managua, Febrero, 1983.

- Dionisio Marengo, Ministro del Ministerio de Comercio Interior, "Estrategia y Problemática de la Distribución de Granos Básicos".
- Julio López, Vice-Ministro del Ministerio de Comercio Interior, "Estrategia y Problemática de la Distribución de Granos Básicos".
- Ronald Paredes, Secretario General Defensa de la Economía de los Comités de Defensa Sandinista. "El rol de los CDS en la Distribución de Alimentos".





01

02

03

04

# **PUBLICACIONES DE PROCADES**

## **SERIE LECTURAS SOBRE DESARROLLO AGRICOLA**

**Tomo 1: Teorías Económicas y Análisis Histórico del Desarrollo Agrícola.**

**Tomo 2: Agricultura Comparada.**

**Tomo 3: Recursos Naturales en el Desarrollo Agropecuario.**

**Tomo 4: Desarrollo Rural Integrado. DRI**

## **SERIE LECTURAS SOBRE PLANIFICACION AGROPECUARIA**

**Tomo 1: Aspectos Metodológicos.**

**Tomo 2: Políticas de Precios Agrícolas.**

## **SERIE LECTURAS SOBRE PROYECTOS AGRICOLAS**

**Tomo 1: Formulación, Evaluación y Administración de Proyectos de Desarrollo Rural.**

## **SERIE LECTURAS SOBRE ABASTECIMIENTO ALIMENTARIO**

**Tomo 1: El Problema de Abastecimiento Alimentario.**

**Tomo 2: Programación del Abastecimiento Alimentario: Algunas Experiencias en América Latina.**

## **SERIE LECTURAS SOBRE APLICACION DE LA INFORMATICA AL ANALISIS DE PROYECTOS**

**Tomo 1: Introducción a la Informática.**

## **SERIE LECTURAS SOBRE METODOLOGIAS PARA LA CAPACITACION**

**Tomo 1: Conceptos sobre Capacitación y Orientaciones Metodológicas.**

## **SERIE TALLERES Y ESTUDIOS DE CASOS**

**Tomo 1: Planificación del Desarrollo Regional.**

**Tomo 2: Proyectos de Desarrollo Agrícola y Rural.**

**Tomo 3: Proyectos Agroindustriales.**

## **SERIES TEACHING DOCUMENTS FOR TRAINING ACTIVITIES IN ENGLISH SPEAKING CARIBBEAN COUNTRIES**

**Volumen 1: Development and Regional Planning.**

**Volumen 2: Project Analysis.**