

Desregulación y consumo popular

Marina Chávez Hoyos*

Uno de los problemas más agudos de nuestra sociedad lo constituye, sin duda alguna, el fuerte deterioro del consumo popular. Problema de gran complejidad y profundas raíces estructurales, agravado en la última década por el creciente desempleo, la caída del poder adquisitivo y el llamado proceso de desregulación que, en el caso de los alimentos, significa la reducción al mínimo del subsidio estatal al consumo popular, con apuntada tendencia hacia un retiro total, si consideramos la adhesión de México al GATT y las pretensiones de Estados Unidos de eliminar totalmente los subsidios y apoyos a la producción agrícola, así como los términos en que se están desarrollando los acuerdos para el libre comercio entre México y ese país.

La regulación estatal de los alimentos

La regulación estatal en la rama alimentaria se realizó principalmente a través de las funciones y atribuciones que se otorgaron a empresas paraestatales creadas con ese propósito. Los antecedentes comunes, aunque con variantes, los encontramos en sus funciones de intermediación entre la producción agrícola y el abasto a las ciudades y centros industriales. Esto con el objeto de subsanar, en cierta medida, los problemas estructurales de la producción agropecuaria, los desequilibrios inter-

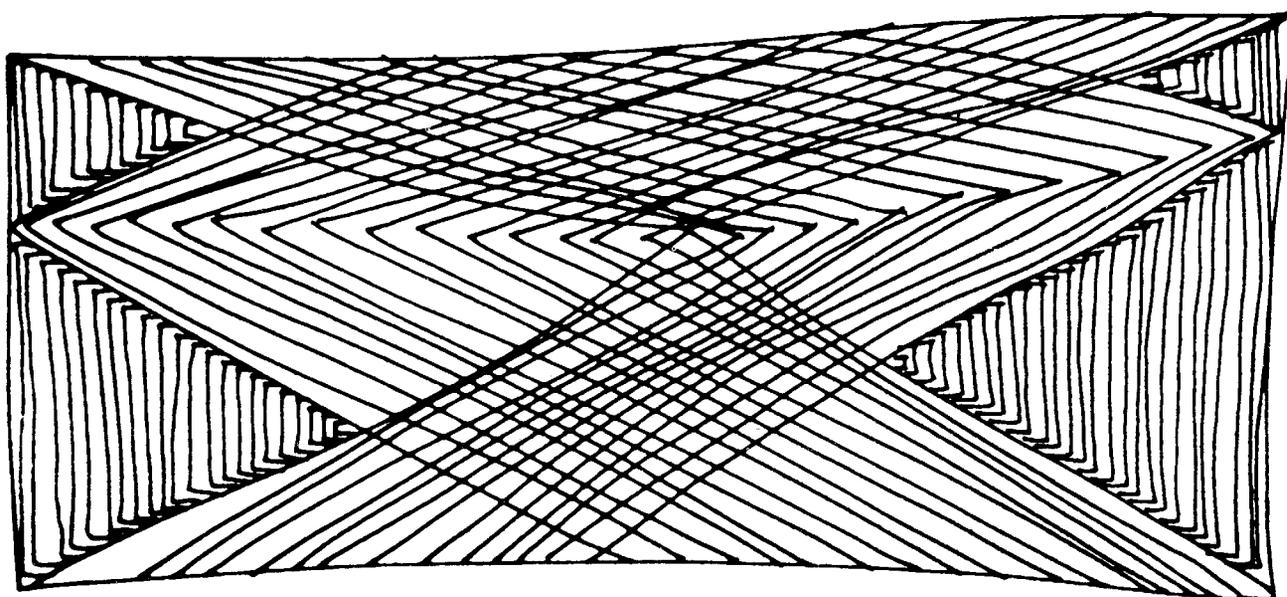
sectoriales de la economía y otros que originan términos de intercambio desfavorables a la agricultura, como intermediarismo, especulación comercial, y finalmente, altos precios de los alimentos y desabasto en las ciudades.

Esta función estatal se fue acrecentando y diversificando ante el desarrollo industrial y el crecimiento poblacional de las ciudades. Posteriormente, el agravamiento de la crisis agrícola y el deterioro de los niveles de vida de la población por las presiones inflacionarias y la acentuación de las tendencias cíclicas de la economía -que se manifiestan ya desde los años setenta-, determinan que el Estado acentúe su acción reguladora, se introduzca en la producción de alimentos de consumo final y acreciente sus actividades comercializadoras.

Es en esos años que el Estado se introduce en la industrialización de alimentos con la creación de las Industrias Conasupo, se amplía la capacidad de Leche Industrializada Conasupo (Liconsa), se reestructura la industria azucarera, se aumentan las funciones y la captación de grano de Inmecafé y se crea Cafemex, crece Alimentos Balanceados de México (Albamex), se realizan coinversiones con capital privado nacional y extranjero en empresas como Alimentos del Fuerte y Fermentaciones Mexicanas.

El universo de paraestatales alimentarias en 1982-1983 estaba constituido por una heterogénea gama de alrededor de cien empresas (ver cuadros 1 y 2) con fuertes desniveles en cuanto a tamaño de las unidades, eficiencia,

* Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.



Cuadro 1
Empresas paraestatales del sector alimentario

Empresa	Productos o actividades	Participación estatal*	Tipo de desincorporación o permanencia
Conasupo	Comercialización de granos y oleaginosas	Ma	Permanencia
Industrias Conasupo	Sopas, aceite comestible, alimentos balanceados, harinas de maíz y de trigo, galletas, etc.	Ma	Venta
Leche Industrializada Conasupo	Diferentes tipos de leche	Ma	Permanencia
Maíz Industrializado Conasupo	Harina de maíz	Ma	Permanencia
Trigo Industrializado Conasupo	Pan y galletas	Ma	Liquidación
Alimentos Balanceados de México	Alimentos balanceados para consumo animal	Ma	Transferencia
Fermentaciones Mexicanas (Fermex)	Producción de Lisina para enriquecer alimentos para consumo animal	Ma	Minorización
Nutrimex	Alimentos nutritivos formulados	Ma	Resectorización a Conasupo
Instituto Mexicano del Café	Comercialización de café	Ma	Reestructuración
Cafés y Cafeterías de México	Tratamiento de café	Ma	Venta
Desarrollo Industrial del café	Maq. y herramientas para beneficio del café	Ma	Transferencia
Aceitera de Guerrero	Aceite de oleaginosas	Ma	Venta
Alimentos del Fuerte	Enlatado de verduras	mi	Venta
Alimentos TOR	Alimentos balanceados para consumo animal	mi	Liquidación
Complejo frutícola ind. de la Cuenca del Papaloapan (Cofrinsa)	Fruta enlatada y jugos	Ma	Venta
Productos Condal			
B. de frutas cítr. y trop. de Colima	Enlatado de frutas	Ma	Venta
B. de frutas cítr. y trop. de Guerrero	Enlatado de frutas	Ma	Venta
B. de frutas cítr. y trop. de Oaxaca	Enlatado de frutas	Ma	Venta
Impulsora Ganadera de Michoacán	Rastro y empaquetado de carne	Ma	Liquidación
Productos Industrializados del Café	Beneficio del café	Ma	Liquidación
Sales de Zacatecas	Producción de sal	Ma	Liquidación
Prod. Lácteos Ejidales de S.L.P.	Industrialización de leche de cabra	Ma	Liquidación
Servicios Ejidales	Beneficio de arroz y de frutas		Venta
Comisión Nacional de Fruticultura	Promoción y fomento de la fruticultura	Ma	Permanencia
Proveedora Conafrut		Ma	Liquidación

* Ma: mayoritaria
mi: minoritaria

Fuente: Conasupo, *Informe de actividades, Conasupo en cifras*, varios años;
SARH, *Manual de estadísticas básicas del sector paraestatal agropecuario y forestal 1982-1988*;
Periódicos *El Financiero* y *Excélsior*, varios números.

Cuadro 2

Filiales de la paraestatal Azúcar, S.A.

	Participación estatal	Tipo de desincorporación o permanencia
Azucarera de la Chontalpa	Ma	Venta
Cía. azucarera Bellavista	Ma	*
Cía. azucarera de los Mochis	Ma	*
Cía. azucarera del Istmo	Ma	Venta
Cía. azucarera la Concepción	Ma	Venta
Cía. industrial azucarera	Ma	*
Cía. industrial azucarera Sn Pedro	Ma	Venta
Fomento azucarero del Centro	Ma	*
Fomento azucarero del Golfo	Ma	Venta
Impulsora de la Cuenca del Papaloapan	Ma	*
Industrial cañera	Ma	*
Ingenio 14 de septiembre	Ma	*
Ingenio Adolfo López Mateos	Ma	Venta
Ingenio Agua Buena	Ma	Liquidación
Ingenio Alianza Popular	Ma	*
Ingenio Obregón	Ma	*
Ingenio Calipán	Ma	*
Ingenio Cantotolapan	Ma	*
Ingenio de Atencingo	Ma	Venta
Ingenio de Casasano la Abeja	Ma	Venta
Ingenio de Huixtla	Ma	Venta
Ingenio de Mahuixtlán	Ma	Venta
Ingenio de Puga	Ma	Liquidación
Ingenio Edzná	Ma	Liquidación
Ingenio El Cora	Ma	*
Ingenio El Dorado	Ma	*
Ingenio El Higo	Ma	*
Ingenio El Modelo	Ma	Venta
Ingenio El Potrero	Ma	Venta
Ingenio Estipac	Ma	Liquidación
Ingenio Hermenegildo Galeana	Ma	Venta
Ingenio Hidalgo	Ma	Liquidación
Ingenio Independencia	Ma	Venta
Ingenio Independencia (Unidad Libertad)	Ma	*
Ingenio José Ma. Morelos	Ma	*
Ingenio José Martí	Ma	Liquidación
Ingenio Juchitán José L. Portillo	Ma	*
Ingenio La Gloria	Ma	Venta
Ingenio La Primavera	Ma	Venta

Cuadro 2

Filiales de la paraestatal Azúcar, S.A.

	Participación estatal	Tipo de desincorporación o permanencia
Ingenio La Purísima	Ma	*
Ingenio Lázaro Cárdenas	Ma	*
Ingenio Melchor Ocampo	Ma	*
Ingenio Mexicali	Ma	Liquidación
Ingenio Nueva Zelanda	Ma	Liquidación
Ingenio Oacalco	Ma	Liquidación
Ingenio Pedemales	Ma	*
Ingenio Plan de Ayala	Ma	*
Ingenio Plan de Sn Luis	Ma	*
Ingenio Ponciano Arriaga	Ma	*
Ingenio Presidente Benito Juárez	Ma	Venta
Ingenio Pujilic	Ma	Venta
Ingenio Puruarán	Ma	Venta
Ingenio Quesería	Ma	*
Ingenio Rosaies	Ma	Venta
Ingenio Sn Francisco Ameca	Ma	*
Ingenio Sn Francisco El Naranjal	Ma	Venta
Ingenio Sn Gabriel Veracruz	Ma	*
Ingenio Sn Miguelito	Ma	Venta
Ingenio Sn Sebastián	Ma	*
Ingenio Santa Clara	Ma	*
Ingenio Tala	Ma	*
Ingenio Tres Valles	Ma	Venta
Panificadora Las Truchas	Ma	*
Soc. coop. de ejidatarios del ingenio	Ma	*
Soc. c. Emiliano Zapata	Ma	*
Soc. c. de obreros y ejidatarios del ingenio Emiliano Zapata	Ma	*
Soc. c. de obreros ejidatarios del ingenio El Mante	Ma	Liquidación
Tortilladora del Balsas	Ma	*
Ingenio Santa Inés		Liquidación

* En septiembre de 1988 se decide la venta de todos los ingenios.

Fuente: Azúcar, S.A., *Informes de actividades*, varios años; *Desarrollo operativo 1982-1988*; SEMIP, *Universo de paraestatales coordinadas por SEMIP 1982-1987, 1988*; Periódicos *El Financiero, Excelsior*, varios números.

radio de acción, participación en sus respectivas ramas y grado de vinculación con las actividades agropecuarias.

Las de mayor importancia fueron las empresas controladas presupuestalmente y algunas de participación estatal mayoritario: Conasupo, Azúcar, S.A., Inmecafé y Albamex. Empresas que junto con sus filiales fueron las de mayor relevancia cuantitativa.

Desde el punto de vista cualitativo, mencionaremos su influencia en la producción agropecuaria mediante el acopio de diversos productos agrícolas: más del 70% de caña de azúcar, un promedio de 40% de la producción nacional de café y las acciones de Conasupo que, mediante diversos mecanismos, entre los que destacan la fijación de precios de garantía, el acopio y comercialización de casi todos los tipos de granos y oleaginosas, incidió en buena parte de la producción de ellos.

El destino de estos productos, ya sea en forma natural o con una primera elaboración, constituyeron los insumos principales de la industria de alimentos, a lo que habría que adicionar la producción de alimentos para animales que constituyen los insumos de la industria de la carne y de la leche y sus derivados.

La política de precios de estas paraestatales, en algunos casos fijados por abajo de sus costos, contribuyó a subsidiar a la industria de alimentos, situación que se fue acentuando ante el agravamiento de la crisis y la contracción del mercado interno. De tal manera que en la primera mitad de los años ochenta los subsidios superan con creces



a los impuestos que la industria paga al fisco, relación deficitaria que se duplica de 1980 a 1985. (Ver cuadro 3)

Sin embargo, estos subsidios indirectos al consumo, no se correspondieron con mejores condiciones de alimentación para la mayoría de la población por varias razones. Una de ellas es que los subsidios se desviaron del consumo popular hacia otras industrias e incluso no fue éste el que recibió el mayor apoyo.

Cuadro 3

Industria alimentaria: Impuestos indirectos menos subsidios

Actividad	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Total nacional	354 812	363 173	423 045	360 175	386 637	459 815	379 147	477 416
Industria manufacturera	99 273	64 919	46 075	63 453	71 650	72 952	70 500	72 033
Industria alimenticia	-10 480	-13 691	-31 500	-15 913	-16 916	-21 234	-4 810	-3 584
Carnes y lácteos	113	140	209	129	-40	171	44	63
Frutas y legumbres	510	611	703	967	854	994	833	826
Molienda de trigo	-4 274	-9 518	-8 157	-6 668	-8 351	-7 423	-807	-322
Molienda de nixtamal	-1 780	-1 572	-1 617	-1 084	-1 295	-1 288	-675	-292
Benefic y molienda café	23	45	39	28	20	25	13	16
Azúcar	-4 687	-434	-21 701	-5 309	-4 465	-9 782	-3 325	-3 643
Aceites y grasas	987	-94	7	0.8	10	15	29	37
Alimentos para animales	-1 947	-1 090	-1 093	-918	-1 167	-1 203	-61	-27
Otros	602	-1 779	n. d.	110	-3 095	-2 473	-861	-242

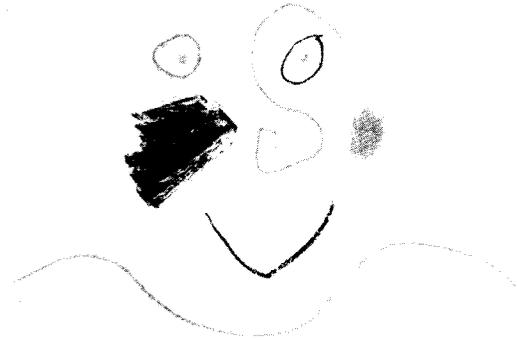
Fuente: SPP e INEGI, Sistema de cuentas nacionales, 1978-1980 y 1981-1987.

Así, tenemos que las actividades más subsidiadas fueron: molienda de trigo e industria azucarera; en menor proporción, molienda de nixtamal, con montos similares a la elaboración de alimentos para animales. La mitad o más de la producción de las dos primeras (trigo y azúcar) constituyen insumos para la industria galletera, panificadora, dulcera, de refrescos y bebidas, actividades controladas por grandes monopolios nacionales y transnacionales. Mientras que la fabricación de alimentos balanceados está prácticamente controlada por dos transnacionales.

Por otro lado, pese a los crecientes subsidios con que fue beneficiada la industria alimentaria, ello no se tradujo en reducción de precios. De hecho los precios de los alimentos se mantuvieron al alza hasta 1987. (Ver cuadro 4)

Otra forma de apoyo al consumo fue el subsidio directo, mediante la venta de algunos productos de consumo final elaborados directamente por las paraestatales y vendidos a precios bajos. En este caso se encuentran productos como leche, aceites y grasas para cocinar, pastas para sopa, galletas y azúcar. No obstante, esta producción, aunque creciente, fue limitada, mientras que el peso mayor del déficit público y la descapitalización de las paraestatales provino de los subsidios generalizados a la industria alimentaria, es decir de los subsidios indirectos.

AFFICHES
ORIGINALES
DES MAÎTRES DE L'ÉCOLE
DE PARIS



Cuadro 4

Indice nacional de precios al consumidor según grupo de productos seleccionados
(Variación porcentual respecto a diciembre del año anterior)
1978=100

AÑO	Indice general	Alimentos	Carnes	Pescados y mariscos	Leche y derivados y huevo	Aceites y grasas comestibles	Frutas y legumbres	Azúcar, café y refrescos	Otros ¹
1984	59.2	71.0	82.1	46.9	54.7	97.2	71.1	84.2	61.9
1985	63.7	57.3	54.9	69.3	51.3	42.0	81.7	48.2	62.2
1986	105.7	108.5	78.9	95.9	107.7	119.1	74.1	137.7	107.7
1987	159.2	149.8	195.7	169.3	144.5	127.2	139.7	129.8	168.6
1988	51.7	59.5	71.3	69.6	60.9	33.0	85.0	41.7	55.3
1989*	14.2	11.0	6.4	18.2	13.6	0.0	13.2	24.2	8.1

¹ Condimentos, chocolates, golosinas y alimentos cocinados fuera de casa.
* Hasta octubre.

Fuente: INEGI, *Estadísticas de alimentos*, varios años.

La política neoliberal

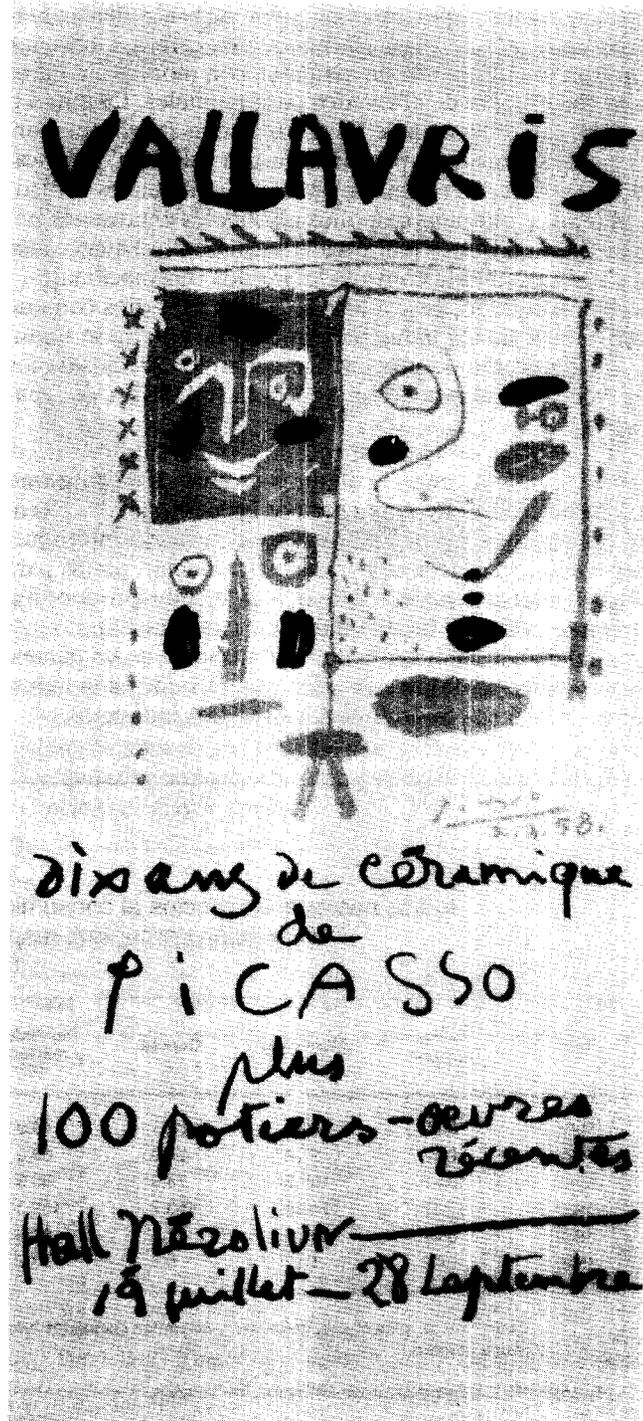
A raíz de la llamada crisis de deuda, se instrumenta una política de empresa pública que implicaba por un lado, la depuración del sector paraestatal y por el otro, el sometimiento a una estricta disciplina financiera del sector que permaneciera bajo el control estatal.

La depuración se inició prácticamente con el sexenio mediante la venta, liquidación y transferencia de empresas poco significativas en la producción o en su radio de acción, de empresas cuyas actividades eran de apoyo y las de participación estatal minoritaria.

En principio se decidió conservar las más importantes de ellas, aplicándoles la política de austeridad consistente en recortes presupuestales, reducción de subsidios y el desvío de éstos hacia el pago de amortización y de intereses de la deuda externa e interna contraída por las empresas, a tal grado llegó esta situación que del total de subsidios y transferencias otorgados a Conasupo, el 70% fue canalizado al pago de deuda y en 1988 éste ascendió a poco menos del 73%. Mientras que para Azúcar, S.A. se canalizaron, en esos mismos años, el 89% y más del 94%.¹

Con estas medidas se termina de descapitalizar a las paraestatales alimentarias, lo que, aunado a la condicionalidad ejercida por los organismos internacionales en las renegociaciones de la deuda y solicitud de nuevos créditos, determinan la desincorporación de casi todas las paraestatales de la rama y la reducción de las funciones de regulación sobre la misma.

De esta manera el Estado se retira de las funciones de acopio, comercialización y producción de azúcar y café. Posteriormente, pone en venta las empresas industriales de Conasupo, declara en quiebra Triconsa, mantiene temporalmente la producción de harina de maíz de la empresa Miconsa y transfiere la actividad comercializadora de Distribuidora Conasupo (Diconsa). Las funciones de Conasupo matriz se restringen: sólo fijará precios de garantía y realizará importaciones de maíz y frijol; se reducen los subsidios otorgados mediante aumento de precios, inclusive de la leche; Albamex se disuelve y se transfieren los activos a los gobiernos de los estados, se hace minoritaria la participación estatal en Fermex y otra filial, productora de alimentos enriquecidos para consumo humano, se resectoriza Conasupo. Se anotan éstas entre las acciones más destacadas.



¹ Datos tomados del *Sexto Informe Presidencial* de M. De la Madrid, 1988.

Tendencias

Los cambios sufridos en la cuestión alimentaria, propiciados por la aplicación de políticas neoliberales, parecen ser de grandes magnitudes, abarcando toda la estructura económica, en especial las actividades agropecuarias, la industria y el comercio de alimentos, las relaciones internacionales y, desde luego, los ya deteriorados niveles y calidad del consumo. Su real magnitud sólo podrá ser evaluada en un futuro del cual ya se empiezan a advertir algunas tendencias.

- La privatización de ciertas empresas implicará la desarticulación de cadenas agroindustriales con la consecuente merma en la autosuficiencia de ciertos productos.

Tal está resultando en el caso del azúcar. El argumento para privatizar los ingenios fue el rezago tecnológico que incidía en baja productividad, sin embargo la producción sigue siendo insuficiente, tan sólo en el pasado mes de agosto se importaron un millón de toneladas de azúcar.

Y es que, independientemente de que los adquirientes de ingenios -principalmente empresas refresqueras y de bebidas-, estén modernizando o no las unidades productivas, lo cierto es que dan prioridad a la elaboración de sus productos y no a la autosuficiencia nacional de azúcar.

- Uno de los efectos que probablemente provoque la privatización de paraestatales aunada con la desregulación de la agricultura y las modificaciones en la propiedad ejidal, será la creación de las llamadas *agromaquilas* bajo la órbita de industrias nacionales o transnacionales, todavía más cuando está de por medio la aplicación de swaps. De esto tenemos ya algunos resultados, tal sería el caso del proyecto Vaquerías, primer programa de coinversión entre ejidatarios y el grupo industrial Gamesa para producir trigo, materia prima que la empresa requiere.
- Los más afectados en estos procesos están siendo los productores agrícolas más desprotegidos (minifundistas, poseedores de tierras de baja calidad, insuficiente infraestructura, etc.), los que sin créditos ni financiamientos estatales y sujetos a la acción de acaparadores y especuladores, ven desestimulada su actividad productiva, con el consecuente abandono de tierras, emigración, merma mayor de la soberanía alimentaria y baja en la captación de divisas para el caso de productos de exportación, como está sucediendo con el cultivo de café.

Según el responsable de Inmecafé, en la sierra de Veracruz se ha tenido la producción más baja en los últimos años como consecuencia de la caída de los precios internacionales del grano, causando el abandono del cultivo y la emigración de 500 indígenas.²

- El proceso de privatización y de desregulación estatal en general está conduciendo a una mayor centralización de la producción y en consecuencia a mayores presiones sobre los precios de los alimentos, ya que la formación de éstos no será precisamente el resultado de la libre competencia. Menos aún cuando se pretenden alinear los precios internos con los internacionales.

² *Uno más Uno*, septiembre 17 de 1990.

