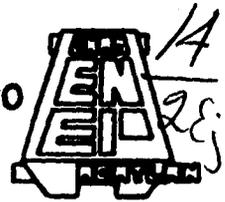




UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES ACATLAN



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
 ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES ACATLAN
 1182
 201

FALLA DE ORIGEN

LA FUNCION ECONOMICA DE LA EMPRESA PARAESTATAL EN MEXICO
(CASO DICONSA 1982-1992)



T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA
P R E S E N T A :
M I G U E L F A R A N G O R E Y E S

ACATLAN, EDO. DE MEXICO

ABRIL DE 1995.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

***A mi padre, Miguel Farango
por ser un ejemplo de lucha y
superación.***

***A mi madre, Yolanda Reyes
por su gran amor y
comprensión, por ser el alma
de mi vida.***

***Al mejor de los hermanos,
Eduardo Farango por ser el
ejemplo y el apoyo de siempre.***

Claudia Aguirre García, por el destello de un gran sueño que ilumina mi vida con su alma, amor e inteligencia.

Este trabajo esta dedicado de manera especial a la memoria del Lic. José de Jesús Martínez Cisneros; un excelente amigo y un brillante economista, que para aquellos que tuvimos la oportunidad de colaborar con él, fue sin duda un gran maestro.

A Van y Gumi, por los recuerdos felices de un sueño compartido.

A Teresa Morán, , por ser la gran amiga incondicional.

A Lina Barrera por el cariño y apoyo a lo largo del trabajo.

A los Patos:

Alfredo López G, Jaime Mena A., José Luis Cruz V., Leticia Mejía S., Víctor Cortés por la gran aventura de amistad vivida en Acatlán.

Rubén Cabrera, por la complicidad y colaboración de siempre.

Jesús Herrera, por la gran amistad llena de sencillez y apoyo.

A mis Maestros:

Beatriz Clavel D., por darme la oportunidad de sentirme más universitario, de ser mejor y crecer.

Manuel Herreras A., por esa agilidad mental creadora proyectos y de chanfainas.

Víctor Jacques P., por la simpatía y genialidad de sus enseñanzas sobre economía.

Teresa López G., por su valiosa asesoría y apoyo.

INDICE

INTRODUCCION.	1
1. ORIGEN Y DESARROLLO DE LA EMPRESA PUBLICA.	5
1.1. La Intervención Estatal y su carácter político.	5
1.2. Evolución de la Empresa Pública en México (1917-1982).	7
1.2.1. Reestructuración Económica (1917-1920).	
1.2.2 Consolidación del Estado (1921-1940).	
1.2.3. La Empresa Pública como Motor de Desarrollo (1941-1970).	
1.2.4 La Administración de la Crisis (1971-1982).	
2. LA EMPRESA PUBLICA DENTRO DE LA NUEVA ESTRATEGIA ECONOMICA (1982-1994).	26
2.1. Reordenación Económica y Superación de la Crisis (1982- 1988).	26
2.1.1. Estabilización Económica (1982-1984).	
2.1.2. Cambio Estructural a Fondo (1985-1988).	
2.2. Cambio Estructural y la Estrategia Salinista (1989-1994).	38
3. ORIGEN Y DESARROLLO DEL SISTEMA CONASUPO-DICONSA.	48
3.1. Antecedentes del Sistema Conasupo.	48
3.2. Constitución del Sistema Conasupo-Diconsa (1965-1981)	53
3.3. Descentralización y Reestructuración Administrativa de Diconsa (1982-1988).	57
3.4. Diconsa dentro de la Reordenación Económica y Cambio Estructural (1989-1994).	64
4. EVOLUCION FINANCIERA DE DICONSA (1982-1992).	75
4.1. Ventas y Resultado de Operación.	75
4.1.1. Evolución de la Ventas	
4.1.2. Análisis de Gastos de Operación.	
4.1.3. Resultado de Operación.	
4.2. Recursos Fiscales y Política de Subsidios.	85
4.2.1 Los Subsidios a Productos Básicos en México	
4.2.2. Recursos Fiscales Destinados a Diconsa	
4.3. Contribución Social de Diconsa.	95
0. LA MODERNIZACION COMERCIAL Y LAS PERSPECTIVAS DE DICONSA.	102
5.1. La Estructura del Sistema Diconsa y la Reforma Social.	102
5.1.1. Cambios en la Dirección de la Empresa.	
5.1.2. Problemas Operativos.	
5.1.3. Cambio Estructural al Exterior.	
5.2. Saneamiento Financiero y Eficiencia de Diconsa en un Marco Global.	113
5.2.1. Entorno Reciente en las Finanzas Públicas.	
5.2.2. Situación Financiera Reciente de Diconsa.	
CONCLUSIONES.	123
ANEXO 1	131
ANEXO 2	133
ANEXO 3	136
BIBLIOGRAFIA.	138

INTRODUCCION.

En las últimas dos décadas, la economía internacional ha experimentado cambios hacia el logro de una mayor globalización de los mercados de bienes y servicios, como respuesta a la necesidad de nuevas condiciones para la reproducción del capital. En este contexto, la intervención que el Estado venía ejerciendo dentro de la economía se ha visto reducida con el propósito de ceder espacios y actividades a los grandes capitales privados que reclaman mercados para su expansión y crecimiento.

En este marco, el modelo de desarrollo mexicano, cuya base principal se encontraba en el pacto social postrevolucionario, a partir de la segunda mitad de la década de los setentas, se vio fuertemente presionado por los organismos financieros internacionales para cambiar el rumbo de su política económica y la actuación del gobierno dentro de la economía, ante un evidente fracaso de la política de expansionismo económico, que hasta ese periodo se venía desarrollando, basada en un déficit fiscal creciente y un acelerado endeudamiento. Así, fue hasta los años ochentas, como respuesta a la crisis enfrentada en 1982, cuando la economía mexicana empezó a someterse a importantes cambios dentro del esquema internacional, cuyos lineamientos pretenden fortalecer y eficientar la gestión estatal a través de medidas de corte neoliberal, cuya tendencia ha sido el saneamiento a las finanzas públicas, una mayor desregulación económica, una apertura comercial y una contracción del sector público.

En ese sentido, el gobierno mexicano de ser promotor del desarrollo y, paternalista de los capitales nacionales y extranjeros, redefinió su accionar bajo un modelo, denominado por el mismo de *Liberalismo Social*, cuya

base ha sido tratar de lograr una rápida *Modernización Económica* basada en una pretendida *Política Social* profunda y la puesta en marcha de un *Pacto de Concertación Política* entre los actores del proceso, como son: el gobierno, empresarios, obreros y campesinos. Sin duda, los costos económicos y sociales de la modernización económica han sido muy altos para el país y sobre todo para aquellos sectores de la población con menores ingresos, ya que las políticas contraccionistas aplicadas para lograr la estabilización han provocado un crecimiento vertiginoso del desempleo y la degradación de los salarios, que traen como consecuencia una reducción de los niveles de vida de las mayorías.

Dentro de la estrategia, la modernización del Estado ha sido uno de los puntos más importantes, lo cual no responde sólo a problemas de eficiencia, financieros o de servicio social, sino a una política general donde el gobierno sólo deberá intervenir en actividades estratégicas y de carácter prioritario que tengan que ver con el interés común. Dentro de estos lineamientos, el sector público que fue fuertemente criticado en los setentas por su ineficiencia, duplicidad en sus funciones y por la sangría de recursos que generaba, ha sido sometido a una reestructuración profunda.

En general uno de los elementos más importantes tomados en cuenta para evaluar el funcionamiento de una empresa, es el análisis de su eficiencia; en el caso de empresas que pertenecen al sector público, el concepto eficiencia es mucho más amplio, ya que está determinado por el grado en que la empresa logre los objetivos de política económica y social que le corresponden con un menor sacrificio de recursos, no sólo para la institución, sino para el país en su conjunto.

Es por lo anterior que el presente trabajo, "La Función Económica de la Empresa Paraestatal en México: Caso DICONSA 1982-1992", pretende hacer en primera instancia una descripción de la evolución del sector paraestatal, señalando sus etapas claves dentro de un marco de política económica o modelo de desarrollo al cual dieron respuesta; sin embargo, el objetivo principal es realizar un análisis específico de la función económica, entendida esta en términos de eficiencia, de una las empresas paraestatales de carácter social más importantes en México como lo es DICONSA. Ahora bien, se habla de función económica como el conjunto de actividades cuyo objetivo es alcanzar el bienestar económico, no sólo de la población que atiende sino también del Estado al cual pertenece, ya que sin duda los déficits presupuestales han reducido los recursos dedicados al bienestar social, y dentro del modelo neoliberal en el que actualmente se desenvuelve nuestra economía, el saneamiento de las finanzas públicas y el logro de un equilibrio fiscal son objetivos fundamentales, es por esto que se ha puesto especial atención en el desarrollo económico-financiero de la empresa.

Se reconoce que los indicadores contables y financieros que muestran las fuentes y uso de fondos, no son la única forma de evaluar el funcionamiento de una empresa como DICONSA; ya que como se mencionó anteriormente, la eficiencia de una empresa pública tiene un sentido mucho más amplio que tiene que ver no sólo con aspectos económicos, sino también con factores de contribución social, y en el caso específico de DICONSA y/o el Sistema CONASUPO en su conjunto, por las actividades que realizan de abasto y comercialización de productos básicos para los sectores de la

población de escasos recursos económicos, es importante analizar el aspecto social de su función, por lo cual se han incluido algunos puntos que muestran de manera general la función social que la empresa ha venido desarrollando a través de los últimos dos sexenios.

Sin embargo, es importante mencionar que por el rumbo que ha tomado la economía mexicana, obliga a una verdadera modernización del sector público con todo lo que ello implique, por lo que las empresas públicas mexicanas deberán alcanzar en el corto plazo metas de productividad administrativa, operativa y financiera, con la mayor eficiencia posible, para poder funcionar como verdaderos instrumentos de política económica, ya que de no ser así no tendrán oportunidad de sobrevivir dentro del nuevo modelo de desarrollo.

1. ORIGEN Y DESARROLLO DE LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO

Desde la aparición de la empresa pública como parte integrante del estado moderno, se ha suscitado una serie de polémicas respecto a su verdadero papel dentro de la economía, y en los casos más extremos respecto a su existencia como instrumento de política económica. Esas discusiones, se encuentran siempre enmarcadas dentro de los principios de alguna corriente económica, que justifican o condenan la presencia de dicha institución en la economía. Lo que debería resultar indudable "más allá de cualquier discusión que coyunturalmente surge sobre el papel de las empresas del Estado y su capacidad real de actuación eficiente y eficaz, es que innegablemente ellas han sido uno de los motores del proceso de industrialización del país y han coadyuvado de manera sustantiva para aproximarnos a una sociedad más igualitaria, lo que no implica reconocer sus problemas y limitaciones."^{1/}

1.1 LA INTERVENCION ESTATAL Y SU CARACTER POLITICO.

Uno de los aspectos más controvertidos a lo largo del desarrollo de la teoría económica y que actualmente sigue en discusión, sobre todo en las economías latinoamericanas, es el verdadero papel que desempeña la

^{1/} Villareal, René. Orígenes, Dilemas y Racionalización de las Empresas Públicas Industriales y Comerciales en México. Pág.240. Colección Empresa Pública. Problemas Actuales en los países de Norteamérica y el Caribe. CIDE. 1987.

administración del estado dentro de la sociedad, y por supuesto la presencia de la empresa pública.

En el sistema capitalista, la administración pública es la acción del Estado sobre la sociedad, es decir el Estado y la sociedad se relacionan por medio de la administración pública. En la antigüedad el Estado sólo controlaba las funciones administrativas originadas por el trabajo corporativo de los grupos existentes, pero a través del tiempo esas funciones se han ido ampliando paralelamente al desarrollo de las fuerzas productivas, por lo que también va asumiendo un dominio de clase, y la administración pública como parte integrante de él, se adecúa y actúa en la misma dirección.

Así, la administración pública al igual que el Estado tiene dos características intrínsecas: la primera, es la dirección administrativa que comprende la organización y la coordinación de todas las actividades a través de dependencias y que se manifiestan en el desarrollo de las fuerzas productivas y servicios asistenciales, sobre todo para la clase trabajadora. La segunda, es el control político, que se produce de la interdependencia del Estado frente a la sociedad, por la lucha de clases y la desigualdad social, y por lo consiguiente ejecuta funciones de seguridad y orden público, incluso de juego partidista.

En ese sentido como señala James O'Connor ^{2/}, el Estado Capitalista cumple con dos funciones básicas, aunque contradictorias: por una parte, contribuye a crear las condiciones para que la acumulación de capital tenga lugar; pero por otra, debe también crear las condiciones para que se

2/ Ver la Obra James O'Connor, Estado y Capitalismo en la Sociedad Norteamericana. Ediciones Periferia S.R.L. 1974

mantenga la armonía social. De esa forma desempeña las funciones de acumulación y legitimación. Y por esa dualidad, los gastos del Estado tienen dos objetivos fundamentales; por un lado, aquellos destinados a la formación del capital social, están dirigidos a estimular la acumulación privada del capital y, por otro, los gastos sociales que no se relacionan directamente con la producción, tienen el fin de mantener la armonía social. De esa forma, tanto la legitimación como la acumulación generan demandas para la actividad estatal, que se traducen en gasto que no siempre esta respaldado por ingresos, pues los ganancias de la acumulación no se socializan, dando por consecuencia una crisis fiscal del Estado.

En suma, la dirección administrativa no puede existir si no existe dominio político y viceversa. La dirección administrativa comprende un conjunto de funciones públicas indispensables y diferentes, y que constituyen el soporte material de la dominación política y su legitimación ideológica.

1.2 EVOLUCION DE LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO (1917-1982).

En el caso específico de México, el sistema de gobierno integrado inmediatamente después del movimiento armado de 1910, se convierte en el rector de la sociedad para la realización de su proyecto político, cuyo objetivo es lograr la estabilidad social y posteriormente el desarrollo económico. Como consecuencia, las entidades al más alto nivel se identificaron con la concentración de los poderes: ejecutivo, legislativo y judicial que intentan traducirse en administración, consolidación y desarrollo.

1.2.1. REESTRUCTURACION ECONOMICA EN MEXICO (1917-1929).

A partir de la promulgación de la Constitución de 1917, que es la síntesis de las aspiraciones y compromisos que se fueron materializando durante la lucha armada, y también un programa para la transformación social y para la construcción de una nueva sociedad, el estado mexicano crea los instrumentos necesarios para convertirse en el rector de la vida económica del país. Esto se demuestra al revisar algunos de sus artículos, los cuales han sido reformados al paso de nuevas circunstancias y necesidades:

- 3o. Educación Nacionalista, Democrática y Gratuita.
- 25o. Rectoría Económica del Estado.
- 26o. Planeación Democrática.
- 27o. Dominio Nacional sobre los Recursos Naturales.
- 29o. Prohibición de Monopolios.
- 90o. Organización de la Administración Pública en Centralizada y Paraestatal.
- 123o. Trabajo y Previsión Social.

La esencia de los artículos citados definen claramente la función estatal y el papel de la empresa pública como el medio importante de la rectoría económica del Estado. Estas empresas deben operar en áreas estratégicas y prioritarias con el fin de alcanzar un desarrollo del país. Así entre sus propósitos se encuentra el de participar en la solución de los grandes problemas estructurales de la nación de modo que el crecimiento no se limite a lo cuantitativo, sino más bien enfatise el cambio cualitativo hacia un mayor y más justo bienestar económico aunado al mejoramiento social, político y cultural. De esa manera, la Constitución a otorgado al Estado las

facultades para intervenir en la vida económica y regular los patrones sociales.

Los gobiernos postrevolucionarios comprendieron que el primer paso era consolidar un Estado, pero la situación de inestabilidad por la que atravesaba el país dificultó su accionar; no fue hasta 1920, con el arribo de Obregón que la lucha armada llega a su fin, como consecuencia directa de su poder de negociación y concertación con las diferentes fracciones políticas, de las que recogió sus demandas para hacerlas parte de su programa de gobierno. De esa manera, se forma una verdadera coalición política que incluía a la burocracia político-militar; a sectores comerciales, industriales y bancarios de la burguesía; y a la pequeña burguesía rural y urbana. La nueva coalición política se dio bajo la forma de arbitraje, ejercido por la burocracia político-militar a través del corporativismo que aglutinó a los diferentes sectores de la sociedad, reconociendo y organizándolos dentro de sus actividad económica, pero siempre bajo la tutela estatal. Tres son los rasgos más importantes del nuevo Estado, en lo político, la democracia representativa, la dictadura presidencial y el corporativismo.

Una vez estabilizada la situación política en el país, el gobierno empezó a crear los mecanismos para impulsar el desarrollo económico, principalmente sentando las bases para la formación de infraestructura que apoyara el crecimiento económico del país; por lo que en la década de los 20's se crea: Banco de México S.A., Comisión Nacional de Irrigación, Comisión Nacional de Caminos, y Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero.

En este periodo, el avance económico tuvo su fundamento en la política económica implementada por el gobierno para impulsar el desarrollo, creando las condiciones materiales básicas a través de un gasto público dirigido a la construcción de obras públicas indispensables, además de una modernización administrativa al interior del gobierno, que le permitiera una recuperación económica fundamentalmente a través de mecanismos fiscales.

1.2.2. CONSOLIDACION DEL ESTADO (1930-1940).

El impacto de la crisis del 29, aunado a la efervescencia social y política interna, hace de la política económica una expansión de las actividades empresariales del Estado, que va más allá de la provisión de una infraestructura básica. El camino elegido para continuar con la actividad empresarial fue tomar bajo su mando los sectores más dinámicos, estratégicos y productivos de la economía nacional, para utilizarlos como palanca promotora del desarrollo de todas las ramas de la producción y para reafirmar la soberanía nacional. Además, como estrategia política en 1929 se crea el Partido Nacional Revolucionario (PNR), que aglutinó las diferentes facciones surgidas con el movimiento revolucionario, haciendolo así un partido de agrupaciones regionales, de caudillos y políticos locales, en fin un partido del Estado.

En la primera mitad de los años treinta se erigieron empresas, tales como Nacional Financiera (Nafinsa) y el Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas para apoyar el financiamiento de la naciente industria

nacional, de las obras de infraestructura y de los servicios públicos en México. En la segunda mitad de la década, se comenzó a dar impulso a la agricultura mediante la creación de entidades como el Banco Nacional de Crédito Ejidal y los Almacenes Nacionales de Depósito, y en 1938 se inició el rescate de los recursos del subsuelo con énfasis en los hidrocarburos, base de impulso a la modernización de la economía en su conjunto, mediante la creación de Petróleos Mexicanos (PEMEX) y otras empresas y organismos.

Durante este periodo, el accionar del gobierno mexicano se dirigió a realizar una intervención más profunda dentro de la economía mediante abastecimiento de recursos financieros a las áreas estratégicas, recursos que no descansaron sobre una base fiscal sino que tuvieron su origen en la emisión constante de moneda, lo cual abarataba el crédito y las inversiones, y como consecuencia beneficiaba a la clase industrial de la burguesía mexicana. Todas estas acciones tuvieron su apoyo en una alianza de clases, en la que al tiempo que el sector dirigente de la burocracia y del gobierno lograba la consolidación de un estado (PRN es sustituido por el PRM), se realizan importantes intereses clasistas de obreros y campesinos.

El impulso que recibió la economía en su conjunto como resultado de la acción estatal, fortalece a la burguesía nacional que aprovecha los estímulos gubernamentales, a la vez que se opone a las reformas económicas, políticas y sociales, y muy particularmente a la actividad empresarial del Estado. Así, para finales de los años treinta el Estado no sólo controlaba directamente los sectores claves de la economía -Petróleo, Ferrocarriles, Electricidad, Banca y Agricultura- , sino que simultáneamente

desplegaba una acción indirecta, por medio de diversas leyes, controles, subsidios y aranceles.

Fue así, que "durante el periodo de Cárdenas se alcanzan tres cuestiones fundamentales para el proceso de acumulación: 1) una mayor participación del Estado en la vida económica del país; 2) el estado se consolida, de hecho -lo era ya de derecho- como el árbitro de última instancia de los conflictos que surgieran entre las clases principales de la sociedad, y 3) la centralización y el control institucionalizado del movimiento obrero, todo lo cual favorecía la conformación de las condiciones propicias para alcanzar una más rápida acumulación de capital".^{3/}

En esta última etapa, el gobierno había remodelado la estructura económica, social y política del país, creando nuevas instituciones principalmente de apoyo financiero como Nafinsa, que si bien es cierto, en el momento de su creación (1934) no tuvo gran importancia, para la década siguiente jugaría uno de los papeles más importantes como instrumento de promoción de la política de industrialización; consolidando el Estado mediante su partido político; y obteniendo una base social de apoyo a través del corporativismo que representaba los diversos sectores sociales.

3/ Velasco, Ciro. El Desarrollo Industrial de México en la Década 1930-1940. Las bases del proceso de industrialización. Colección Lecturas No.39. FCE. Pág. 61.

1.2.3. LA EMPRESA PUBLICA COMO MOTOR DE DESARROLLO (1941-1970).

La situación creada por la Segunda Guerra Mundial provoca un auge de la economía mexicana, pues los Estados Unidos se ven en la necesidad de importar innumerables productos de México, dada su base agrícola, industrial y financiera lograda durante el periodo 1933-1940. La demanda de materias primas y manufacturas; la sustitución de importaciones por artículos de fabricación; la ampliación del mercado interno; y la acumulación de reservas monetarias susceptibles de emplearse en los proyectos de expansión de la planta productiva, posibilitan el avance de una costosa revolución industrial, cuyos efectos sociales se encargaron de paliar organismos como la Compañía Nacional Distribuidora y Reguladora, y el Instituto Mexicano del Seguro Social. Este periodo fue el inicio de un marcado apoyo a la naciente industria nacional.^{4/}

Es importante recordar que paralelamente a la acción del gobierno para estimular la economía, el Estado trataba de mantener la unidad política a través de la promoción de diferentes tipos de organismos donde agrupaba a los diversos sectores económicos, como fueron: La Confederación Nacional Campesina (CNC), Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM), Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), Confederación Nacional de Cámaras de la Industria (CONCAMIN),

^{4/}En este tiempo surgió con gran fuerza y como base teórica del proceso de industrialización la llamada Teoría Estructuralista, que con las aportaciones de Comisión Económica para América Latina (CEPAL), dieron una visión más amplia a la intervención del Estado. Esta teoría proponía un desarrollo hacia adentro basado en la sustitución de importaciones, por lo que el gobierno deberá de actuar orientando y coordinando a los diferentes agentes económicos a través de la política comercial, industrial, fiscal y monetaria, para que lograra la transformación de la estructura productiva, orientar los cambios sociales y mediar los conflictos entre las clases. Pero por otro lado, también deberá de financiar inversiones en infraestructura y en empresas públicas para lograr los objetivos de industrializar al país, con mayor justicia social y sobre todo con menor dependencia del exterior.

Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO), entre otros.

"De esa manera, las autoridades mantuvieron la concepción de que el gobierno debía involucrarse directamente en las actividades productivas. De acuerdo con esta estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones, las empresas estatales tendrían el encargo de proporcionar un flujo confiable de insumos, para una industria nacional naciente que sería la responsable de bienes de consumo final. El estado comenzó a llevar al cabo fuertes inversiones en aquellas actividades que eran muy intensivas de capital sentando las bases de las cadenas productivas."^{5/}

Terminada la segunda guerra mundial, se inicia una nueva etapa de la empresa pública, en donde el Estado toma el papel de promotor de la expansión y crecimiento de la empresa privada, nacional y extranjera mediante un financiamiento extraordinario a través del gasto y de la inversión pública y con la adopción de medidas impositivas de corte regresivo. Al mismo tiempo, el Estado inicia un proceso de incorporación dentro del sector público de empresas privadas ya existentes que tenían serios problemas dentro de su operación, lo que contribuyó a aumentar la ya de por sí compleja heterogeneidad del conjunto de empresas estatales. Además, las empresas públicas fueron subordinadas al interés inmediato y exclusivo de la empresa privada, y financiadas en su mayor parte por la banca extranjera: Export Import Bank (EXINBANK), Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRT), y Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Los créditos que dichos organismos otorgaban condicionaban en

5/ Aspe Armella, Pedro. El Camino de la Transformación Económica. FCE. Pág. 155.

buena medida la política económica de los gobiernos, ya que esos préstamos se otorgaban específicamente para proyectos de desarrollo previamente aprobados, ajustados y hasta diseñados por las mismas instituciones.

Podría decirse que durante el periodo comprendido entre 1940 y 1955, el camino de la política económica del gobierno mexicano se basó de manera fundamental en una política proteccionista donde los subsidios fiscales jugaron el papel más importante, y donde el establecimiento de las empresas públicas en sectores estratégicos, energía y comunicaciones, dieron todas las facilidades a un programa de industrialización, cuyos gastos se cubrieron con un financiamiento deficitario, ya que el funcionamiento de la mayoría de las empresas era ineficiente e improductivo.

"La empresa pública contaba ya con cierta experiencia y podía enfrentar los desafíos del desarrollo. De 1940 a 1952 el número de empresas pasó de 57 a 158 y se habían acreditado ante la sociedad como base de la política industrial e instrumentos capaces de dar forma al régimen de economía mixta, en el que se perfilaba la división de tareas entre los sectores público y privado... Se hizo un esfuerzo que superará los imperativos de la industrialización, es decir, se intentó también fortalecer las áreas que intervenían en el bienestar social. La industria paraestatal se fomentó en ramas importantes y, como resultado de la intervención de Nacional Financiera, el Estado adquirió participación mayoritaria o minoritaria en numerosas empresas manufactureras."^{6/} Asimismo, para fomentar la eficiencia del personal, ahorro del erario y optimizar los fondos públicos, se

S/ Pardo, Ma. del Carmen. La Modernización de la Administración en México. Ed. INAP y El Colegio de México. Pág. 66.

creó en 1943 una Comisión Intersecretarial y en 1946 se estableció la Dirección Técnica de Organización Administrativa, las cuales no dieron los resultados esperados por mejorar la administración pública.

Hacia finales de 1960, la política económica fue alterada, si no en cuanto a sus objetivos, sí en cuanto a su forma de financiamiento; el denominado Desarrollo Estabilizador ya no se basó en un financiamiento deficitario que descansaba en la emisión de moneda, sino en el aumento de flujos de créditos externos y en la canalización hacia el sector público de ahorros captados por sociedades financieras y bancos hipotecarios, a través del mecanismo del encaje legal. La estabilidad de los precios auspició un auge impresionante del sistema financiero, público y privado, cuya tasa de crecimiento durante la década de 1960-1970, es más de dos veces mayor que la del producto interno bruto.

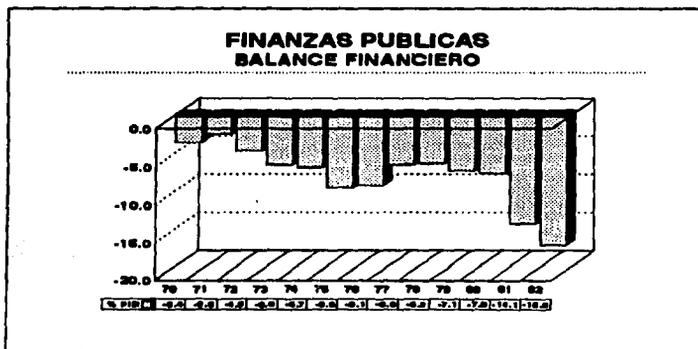
Durante la etapa del Desarrollo Estabilizador, el Estado no fue capaz de hacer frente a sus gastos, debido a su política proteccionista que promovía la ineficiencia entre sus empresas y el derroche de recursos, mientras que por otro lado, su estrategia impositiva no modificó el precio de los bienes y servicios públicos, por lo que continuó recurriendo a el endeudamiento tanto interno como externo. Así, "la estrategia del desarrollo estabilizador representa la implementación de un modelo liberal en el cual la política económica fue elaborada poniendo el acento en la necesidad de alentar la inversión privada y una participación muy mesurada del sector público en la economía (es decir, disciplina presupuestal y del crédito para luchar contra la inflación). Además, ...no fue otra cosa que la versión mexicana de la

estrategia económica que a nivel mundial el Fondo Monetario Internacional intentó imponer.^{7/}

1.2.3 LA ADMINISTRACION DE LA CRISIS (1971-1982).

Al iniciarse la década de los setentas, el Estado mostraba ya signos del agotamiento de su modelo de desarrollo proteccionista, con un déficit público promedio de 5.6% del PIB de 1971-1976 (ver gráfica 1), y cuya causa fundamental era el excesivo gasto del sector público y de las empresas que lo conformaban, como resultado de una política de precios bajos de los bienes y servicios que producían y comerciaban. Así, el déficit del sector paraestatal llegó a representar en promedio el 9.1% del PIB para fines de 1976.

GRAFICA 1.



^{7/} Gullén Romo, Héctor. Orígenes de la Crisis en México 1940/1982. Ed. Era. Págs. 139-140.

La crisis que sufre el capitalismo a inicios de los setentas, y la pérdida de eficacia en los mecanismos del Desarrollo Estabilizador, rompen con la política de beneficios a la burguesía nacional, cargas fiscales mínimas, bajos precios y tarifas de los bienes y servicios del sector público, dado el gran déficit estatal y una crisis financiera de sus empresas más importantes. En el mismo sentido, el crecimiento industrial dependiente junto con la debilidad de las exportaciones mexicanas derivó en un creciente déficit en la balanza comercial y en la cuenta corriente de la balanza de pagos, lo que se vio agravado debido a la creciente remisión de ganancias y regalías e intereses obtenidos por el capital extranjero invertido en México.

El gobierno ante este panorama tenía dos alternativas, elevar los precios de sus bienes y servicios disminuyendo el subsidio indirectos a la industria privada o seguir endeudandose para mantener su modelo paternalista. El gobierno optó por la segunda alternativa y decidió continuar con su política proteccionista recurriendo al crédito externo para financiarla, mientras que por otro lado, el Fondo Monetario Internacional (FMI), que era el principal acreedor, también ponía sus condiciones basadas en la teoría liberal del libre mercado. Así, la política económica de ese periodo se vio confusa ante el modelo a seguir, ya que por un lado la Banca Central emprendió una política monetaria y de crédito restrictiva, y por el otro, el gobierno continuaba con su política fiscal expansionista.

"La política de fortalecimiento del sector público contenía tres cuestiones esenciales: 1) La contradicción entre una política de expansión estatal y una política monetaria y crediticia conservadora para los fines de la expansión

financiera del Estado..., 2) La incapacidad de la inversión pública por sí sola para arrastrar al conjunto de la economía..., y 3) la ausencia de un eje que coordinara las distintas inversiones del Estado, no pocas veces contradictorias entre sí, no sólo en el largo plazo, sino incluso en la atención de problemas de corto plazo y coyunturales."^{8/}

Dentro de ese panorama, el gobierno trató de darle una nueva dirección a su política económica y realizar ajustes en su acción empresarial, donde los objetivos principales eran por un lado, elevar el nivel de la productividad del sistema en su conjunto, a través de la modernización del sistema agrícola e industrial; y por otro, reestructurar el aparato estatal mediante la revisión continua de la política económica (en especial la fiscal), realizar una reforma administrativa que diera una mayor racionalidad y eficiencia al Estado, y redefiniera las relaciones existentes entre el poder público y las diversas fracciones de la burguesía, con miras a agilizar un aparato industrial muy costoso y parasitario que dependía en gran medida de la acción estatal.

Los objetivos no fueron cumplidos en su totalidad pero es así como se empiezan a dar varios cambios, principalmente relacionados con las empresas y organismos públicos, entre los que se puede mencionar el impulso importante a empresas productivas; se revisan y se elevan algunas tarifas públicas; se inicia la conformación de una estructura de apoyo institucional (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Instituto Mexicano de Comercio Exterior, etc.); se vuelve a prestar atención al gasto social (Instituto Nacional de Fomento para Vivienda de los Trabajadores; Fondo

^{8/} Ayala, José. Límites y Contradicciones del Intervencionismo Estatal 1970-1976. Colección Lecturas No.39. FCE. Pág. 583.

Nacional de Consumo para los Trabajadores, etc.); y el Estado asume el control de algunas de las empresas con problemas financieros.

La devaluación de 1976 cambió el panorama económico de México, ya que para tener acceso al financiamiento del FMI el gobierno se comprometió a firmar un acuerdo de estabilización por un periodo de tres años, que tenía las mismas características de los implementados en países como Chile, Brasil y Argentina, y entre cuyos principios fundamentales se encontraba: la reducción de los gastos estatales, ajuste de los precios de los bienes y servicios ofrecidos por el sector público y una política monetaria restrictiva que contribuyera a la estabilización económica. Dentro de los compromisos contraídos por el gobierno mexicano, uno de los más relevantes era aquel que lo sujetaba a reducir su déficit a 5.5% del PIB para 1979.

Para el año de 1976 existían una gran cantidad de empresas estatales, las cuales se agrupaban de la manera siguientes:

126	Organismos Descentralizados
403	Empresas de Participación Estatal Mayoritaria
55	Empresas de Participación Estatal Minoritaria
211	Fideicomisos de la Administración Pública Federal
795	TOTAL

FUENTE: Ramírez Brun, Ricardo. Estado y Acumulación de Capital en México 1929-1983. pág. 120.

A finales de 1976 se puso en marcha una reestructuración de la administración pública, que tenía como objetivo el lograr una mayor eficiencia en la gestión y operación a través de la planeación económica,

con lo cual se pretendía hacer frente a la crisis. Así, el 26 de diciembre de 1976 se publicó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que contemplaba como principales puntos la especialización sectorial y con esto, el reagrupamiento de los diferentes organismos públicos y empresas, adoptando como cabezas de sector a las secretarías del Estado (ver cuadro no. 1). Lo cual generó desconcierto e inmovilidad en la administración pública, ya que el traslado de funciones y recursos, así como el cambio de funcionarios, propició el cambio de políticas, criterios y zonas de indefinición, las cuales tuvieron un alto costo en cuanto a eficiencia.

CUADRO 1.

**DISTRIBUCION SECTORIAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL
(FEBRERO DE 1980)**

DEPENDENCIA	TOTAL	ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL		EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL
			MAYORITARIA	FIDEICOMISOS	MINORITARIA
TOTAL	903	127	516	195	83
SG	27	3	20	4	-
SRE	1	-	-	1	-
SDN	2	1	-	1	-
SM	-	-	-	-	-
SHCP	146	5	79	59	3
SPP	16	5	9	2	-
SCFI	269	11	223	11	44
SC	37	8	26	3	-
SARH	90	11	51	23	5
SCT	64	4	46	7	7
SAHOP	99	41	9	49	-
SEP	45	16	13	16	-
SSA	13	13	-	-	-
STPS	7	3	-	4	-
SRA	6	1	1	4	-
ST	30	-	17	10	3
DP	24	-	22	1	1
DDF	7	5	2	-	-

FUENTE: Pardo, Ma. del Carmen. La Modernización Administrativa en México. Ed. Colegio de México.

Por otro lado, como consecuencia del descubrimiento de nuevos yacimientos petroleros en 1977, México pudo obtener importantes recursos financieros entre la comunidad internacional, de tal manera que ante esas condiciones el Estado pudo realizar una política económica diferente al compromiso pactado con el FMI por lo cual no se profundizó en la reestructuración del aparato público; así, el país retomó la vía del crecimiento, pero aún con desequilibrios financieros y monetarios que se iban acentuando.

A principios de 1980 el Estado emprendió nuevas acciones, cuyo objetivo era la integración de un Plan Global de Desarrollo, como una segunda etapa para la superación de la crisis, en donde la empresa pública jugaba un papel clave para ampliar la infraestructura, los servicios esenciales y la industria básica para deprimir las tendencias de desempleo, sostener la magnitud del mercado y avanzar en la distribución del ingreso.

En la definición de propósitos del Plan en materia de empresas paraestatales y organismos públicos, proponía las siguientes acciones:

- 1.- Fijación de precios que les permitiera una rentabilidad adecuada para ser autofinanciables.**
- 2.- Otorgamiento de subsidios sólo en aquellos casos en los que contribuyan a la distribución del ingreso.**
- 3.- Impulso a la integración sectorial de las empresas afines, dando mayor congruencia, eficiencia y eficacia.**

- 4.- Aumento de la productividad, mediante la reestructuración de la administración y de los procesos productivos.**
- 5.- Fortalecimiento de los órganos de vigilancia y los mecanismos de evaluación del gobierno central.**
- 6.- Seguimiento de proyectos y acciones para definir objetivos y metas específicas de cada empresa, para facilitar la evaluación.**
- 7.- Diseño de una reestructuración financiera a través de clientes, proveedores, contratistas, inventarios y deuda.**

Pero dada la situación económica internacional (caída de los precios del petróleo y depresión) y, en particular la situación de México caracterizada por la crisis financiera que tenía su mayor expresión en:

- a) Una inflación arriba del 100%;**
- b) una caída del ahorro interno (3 puntos del PIB) y externo (reducción de 20%);**
- c) el déficit del sector público superior al 15% del PIB y superior a la inversión;**
- d) y el peso del servicio de la deuda, que ya era de 40 centavos por cada peso gastado.**

El gobierno mexicano se vio obligado a realizar una suspensión de pagos de la deuda externa, por lo que esos propósitos por reorganizar, controlar y

dotar de mayor eficiencia al sector público tuvieron que esperar para el siguiente sexenio.

Lo anterior muestra como la evolución y consolidación del Estado ha determinado el crecimiento y el papel de la empresa pública en sus dos aspectos fundamentales: dirección administrativa y control político. De 1917 a 1982, se pueden distinguir 4 etapas claras por la que ha atravesado el papel del Estado y la empresa pública como parte de él:

- a) Reestructuración Económica (1917-1920).** En la cual, toma la rectoría económica sobre una base constitucional y la empresa pública empieza a jugar uno de los papeles más importantes para el desarrollo económico, que es la creación de la infraestructura básica.

- b) Consolidación del Estado (1930-1940).** Donde el Estado se institucionaliza políticamente y toma el mando de los sectores más importantes de la economía (Petróleo, Ferrocarriles, Electricidad y Banca de promoción y desarrollo) para impulsar el crecimiento.

- c) Promotor del Desarrollo (1940-1970).** En esta etapa, el Estado impulsa de manera directa la economía a través de políticas de corte regresivo que facilitaron el crecimiento de la iniciativa privada bajo el modelo de sustitución de importaciones. Además, el carácter paternalista y protector del Estado hizo crecer de manera impresionante el sector público, apoyado en un endeudamiento interno y en una inyección de recursos artificiales en la economía.

d) La Crisis del Estado 1970-1982. Este periodo, se caracteriza por el agotamiento del modelo proteccionista, reflejado en el alto déficit público atribuido fundamentalmente a la ineficiencia de la empresa pública; en la devaluación del peso por el desequilibrio en la balanza de pagos; y en la excesiva contratación de deuda externa respaldada por recursos petroleros que pretendían dar continuidad al modelo económico.

De esa manera, resulta claro cómo los cambios de dirección en la política económica han ido transformando la estructura estatal, el crecimiento y diversificación de la empresa pública, que si bien es cierto hasta 1982, creció de manera desordenada e improvisada excediendo la capacidad del Estado para controlar y programar sus actividades que protegieron a una iniciativa privada incompetente y crearon una economía débil, también es cierto, que contribuyó a desarrollar sectores de la economía que ahora son estratégicos aún con toda su ineficiencia e improductividad.

2. LA EMPRESA PUBLICA DENTRO DE LA NUEVA ESTRATEGIA ECONOMICA.

2.1 REORDENACION ECONOMICA Y SUPERACION DE LA CRISIS (1982-1988).

La situación financiera con la que inicia México la década de los ochentas, provocada por el servicio de la deuda externa que se incrementaba de forma acelerada y un déficit fiscal sin precedentes, dio lugar a la crisis de 1982. Se suspendieron los pagos a la comunidad internacional, se devaluó la moneda, se estableció el control de cambios, y se nacionalizó la banca como último intento de frenar la fuga de capitales.

Ante ese panorama, el gobierno entrante tenía como primer reto estabilizar la economía para superar la crisis y promover cambios estructurales dentro de la administración pública que le dieran al país la posibilidad de recuperar la capacidad de crecimiento.

2.1.1 ESTABILIZACION ECONOMICA (1982-1984).

Al entrar el nuevo gobierno, realizó de forma inmediata reformas y adiciones a los artículos 25,26,27 y 28 constitucionales que reglamentaban la rectoría del Estado y le daban una libertad más amplia de intervención económica.

Para Noviembre de 1982, en ambiente de crisis financiera internacional, México firmó un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), que le permitiera tener acceso a fondos externos para reactivar la economía. "...El programa definía cinco propuestas de aplicación inmediata y supervisión continua que se extendería hasta 1985. En lo esencial, estas cinco propuestas planteaban: a) La reducción del déficit fiscal, que debería bajar de 16.5% del PIB en 1982 a 8% en 1983, 5.5% en 1984 y 3.5% en 1985; b) la liberación general de precios y la eliminación de subsidios en los bienes y servicios producidos por el sector público; c) el control de la inflación mediante la disciplina estricta en la emisión monetaria y el establecimiento de toques salariales para contener la expansión de la demanda; d) la fijación de tipos de cambio realistas, que reflejen la escasez relativa de divisas y las condiciones reales de competitividad con el exterior; y e) el mantenimiento de las tasas de interés bancario en niveles satisfactorios para mantener el ahorro".^{9/}

Así, en 1982 la nueva política económica planteada por el gobierno entrante de Miguel de la Madrid H., estaba totalmente impregnada por una política de corte liberal a la que se subordinaban el resto de las medidas económicas, prueba de esto lo fue el Programa de Reordenación Económica (PIRE), así como el Presupuesto Federal de Ingresos y Egresos, que contemplaba los siguientes aspectos, como los principales:

- a) Un gasto público contraccionista.
- b) Un aumento de impuestos sin precedentes.
- c) Incrementos sustanciales en los precios y servicios públicos.

^{9/} Rivera Ríos Miguel A., Crisis y Reorganización del Capitalismo Mexicano 1960/1985. Ed. Era. Pág. 115.

d) Topes salariales y consecuentemente contracción del salario real.

Con el compromiso ante la comunidad acreedora internacional y en el mismo sentido, en marzo de 1983 se da a conocer el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, en el cual, por medio de su estrategia de desarrollo económico y social se planteaba la tarea de recobrar la capacidad de crecimiento mediante dos líneas fundamentales:

"La primera de reordenación económica... que tenía ...básicamente tres propósitos : abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria; proteger el empleo la planta productiva y el consumo básico; y recuperar el dinamismo del crecimiento sobre bases diferentes.

La segunda, el cambio estructural,... que tenía ...seis orientaciones generales: enfatizar los aspectos sociales y distributivos del crecimiento; reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo; descentralizar las actividades productivas y el bienestar social; adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades del desarrollo; preservar, movilizar y proyectar el potencial del desarrollo nacional; fortalecer la rectoría del Estado, impulsar el sector social y alentar al sector privado." ^{10/}

Por este carácter de sus líneas de acción, una de corto plazo y otra de largo plazo, el PND podría agruparse en dos etapas trianuales:^{11/} 1) 1983-1985, delineado por la reordenación económica, para superar la crisis bajo la

^{10/} Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Pág. 28.

^{11/} Para una mayor comprensión de esta división, revisar la obra de Ramírez Brun, Ricardo "Estado y Acumulación del Capital en México, 1929-1983. Págs. 201-207.

supervisión estricta del FMI; y 2) 1985-1988, delineado por el cambio estructural, para el crecimiento paulatino de la economía.

En lo referente a la empresa pública, el PND le asigna el papel de principal instrumento para el logro de sus dos vertientes, y la postula como la base material con la que cuenta el Estado para la regulación e impulso de la actividad económica y social de todos los sectores.

"De esta forma las empresas públicas se planteaban como propósitos fundamentales los siguientes:

- **Fortalecer el carácter mixto de la economía, participando en sectores estratégicos que les son reservados por mandato constitucional al Estado y con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias de desarrollo.**
- **Participar en la oferta de bienes y servicios socialmente necesarios y en aquellas actividades de producción básica que no sean cubiertas suficientemente por la iniciativa particular, debido a la magnitud y riesgo de las inversiones, los plazos de maduración y el escaso rendimiento financiero.**
- **Apoyar la integración del aparato productivo, a fin de darle mayor dinamismo y flexibilidad, para lo cual deberá buscarse y promoverse la integración vertical y horizontal de la planta productiva y fomentarse el desarrollo de la de carácter nacional.**

- **Modernizar su organización y elevar sus niveles de productividad y propiciar su reestructuración de acuerdo a la dotación interna de factores y a las condiciones actuales de la economía.**
- **Regular la actividad de los mercados de bienes y servicios necesarios y estratégicos, a través de su participación directa o indirecta , con objeto de reducir los efectos negativos producidos por la desigualdad del ingreso.**
- **Promover el desarrollo regional del país, descentralizando la operación de sus unidades a las zonas del territorio nacional más propicias a su naturaleza productiva con objeto de que fortalezcan la estructura de los mercados regionales.**
- **Contribuir al sano financiamiento del desarrollo mediante la generación de ahorro corriente y mayor disponibilidad de divisas.**
- **Adoptar mecanismos y políticas que garanticen el cumplimiento de sus objetivos y la moralidad en su administración.^{12/}**

Como se aprecia en las líneas anteriores, aunque dentro del PND no se menciona de manera explícita un adelgazamiento del sector público como una forma de reestructurar la economía, dentro de la política económica de Miguel de la Madrid se incluyó la preocupación por modernizar la estructura y funcionamiento del aparato administrativo, principalmente por dos causas: la primera, que ya mencionamos, el compromiso contraído con el FMI para

^{12/} Poder Ejecutivo Federal. Ob. Cit. Pág. 178.

sanear las finanzas públicas; y la segunda, dada por el mismo contexto económico internacional que volvía a los postulados del liberalismo, en donde el juego de la oferta y la demanda "regulaban automáticamente el mercado", ante el agotamiento del modelo del Estado Benefactor propuesto por Keynes, que a países como Estados Unidos e Inglaterra los había llevado a los déficits más grandes en su historia.

Por otro lado, hay que recordar que para ese tiempo en el ámbito nacional la empresa pública ya gozaba de un gran desprestigio, y que por lo mismo se le atribuían las causas fundamentales de la crisis por la que atravesaba el país, como las que a continuación se mencionan:

- a) La empresa pública había sido muy eficaz para apoyar el desarrollo de la actividad industrial privada, pero al mismo tiempo la había sobreprotegido haciéndola inepta para competir.**
- b) El gran crecimiento del sector público sin una planeación adecuada sólo creó una duplicidad de funciones entre las mismas empresa y con esto una ineficiencia y burocratismo.**
- c) El gasto público se vio incrementado a grandes niveles que originó el sobre endeudamiento del país y crecimiento del déficit financiero del 16.9% del PIB, lo que daría como resultado la crisis económica del 82's.**

d) El Estado había incursionado en campos de la economía, los cuales normalmente eran reservados para la iniciativa privada, ya que no representaban un beneficio social y si una carga a las finanzas públicas.

Así, el gobierno trato de recobrar esa confianza dando respuesta a una de las demandas, que consistía en la reprivatización y reducción del gasto público federal, mediante la liquidación de algunas coordinaciones que durante el sexenio anterior habían aparecido por decreto, este fue el caso de: Comisión Intersecretarial para la Planeación y Financiamiento de la Vivienda, La Unidad de Coordinación General del Plan de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados y el Sistema Alimentario Mexicano (Coplamar). Dentro de la misma estrategia, en 1983 las instituciones bancarias se transformaron en sociedades nacionales de crédito, se fusionaron 20 entidades bancarias y a 11 más se les revocó la concesión, de esa manera, de 60 bancos en operación se redujo el número a 29.

"En Mayo de 1983 se publicaron dos acuerdos presidenciales para lograr más eficiencia y productividad en el sector paraestatal. El primero reiteró que las secretarías globalizadoras serían entidades normativas y de control, delimitó las funciones de las coordinadoras de sector...y estipuló las obligaciones de los responsables de estas últimas. El segundo estableció las obligaciones del sector paraestatal respecto a su adecuación al Programa Inmediato de Reordenación Económica y al Plan Nacional de Desarrollo. En ese momento el propósito era prácticamente obligar al sector paraestatal a elevar su productividad sin aumentar sus gastos, lo que no suponía privatizarlo o eliminarlo".^{13/}

^{13/} Pardo Ma. del Carmen. La Modernización Administrativa en México. Pág. 136.

Por otro lado, y como medio para recuperar la legitimidad del gobierno combatiendo actos que pudieran identificarse con cualquier forma de corrupción, se modificó la Ley Orgánica de la Administración Pública y una de sus modificaciones más importantes fue la de otorgarle el rango de secretaría a la Contraloría General de la Federación.

El 12 de marzo de 1984 en un decreto publicado en el diario oficial, se privatizaron 339 de las 467 empresas industriales y de servicios expropiadas junto con los bancos, de las cuales 69 eran intermediarias o subsidiarias financieras.

La Unidad de Modernización que dependía de la Secretaría de Programación y Presupuesto, durante 1983 y 1984 tuvo la tarea de apoyar los programas de reestructuración del sector público para que fuera más racional y congruente con sus atribuciones, funciones y recursos, y ya que la crisis económica no alcanzaba todavía proporciones alarmantes, nunca se mencionó la desincorporación de entidades paraestatales. Dicha unidad en 1984 se transformó en coordinación general.

De esa manera, se estableció "el proyecto de reorganización que constituye una totalidad en el sentido de que a través de sus decretos, reformas, planes, y programas, intenta incidir sobre los aspectos fundamentales del proceso social de reproducción: la intervención del Estado, el comercio exterior, el proteccionismo, el sistema financiero. Sin duda, sus objetivos están muy claros: por encima de cierto resabio populista ("producción de la planta productiva y el empleo", "nacionalismo revolucionario...") y de la

cuidadosa ambigüedad de su nueva retórica ("democratización integral", "sociedad igualitaria", "planeación democrática"...) la meta esencial es lograr un grado de competitividad internacional similar al de países como Corea del Sur, Brasil o Singapur. Asimismo, es de toda evidencia erradicar los acentos populistas de la intervención estatal para lograr el alto nivel de eficiencia capitalista.¹⁴

2.1.2. CAMBIO ESTRUCTURAL DE FONDO (1985-1988).

Durante 1985 la situación económica del país seguía deteriorándose, principalmente en la balanza de pagos, y fue por esto que la política macroeconómica tuvo una nueva orientación hacia la apertura comercial, así, el tipo de cambio dejó de ser un instrumento para contener la inflación y se convirtió en mecanismo para equilibrar la balanza de pagos; la idea era que con una mayor apertura a la competencia externa se regularía más fácil la inflación y también generaría reservas internacionales. De esa forma el tipo de cambio se devaluó en 22%.

"Los terremotos de septiembre de 1985 y la caída de los precios del petróleo en febrero de 1986 -que daban cuenta de una pérdida de ingresos de alrededor de 6.5 por ciento del PIB- hicieron indispensable un reforzamiento del programa de reformas económicas. Había llegado el tiempo de enfrentar los problemas estructurales y las ineficiencias micro económicas. Los intentos de estabilización emprendidos en años anteriores, exclusivamente a través de políticas macroeconómicas ortodoxas, habían

14/ Rivera Ríos Miguel A. Ob cit. Pág. 131.

traído consigo un sobreajuste a la baja de la inversión pública (alrededor del 50 por ciento) y de salarios reales (alrededor de un 30% en el caso del salario promedio). Sin embargo, ello amplió los márgenes para las reformas estructurales (liberación comercial, privatizaciones, desregulación interna, entre otras) que se instrumentaron.^{15/}

Sin duda, la caída de los precios del petróleo en 1986 fue el inicio de un círculo vicioso que generó gran incertidumbre en el público inversionista, lo que provocó una intensa fuga de capitales que el gobierno trató de contrarrestar con el aumento de las tasas de interés que por su parte presionó aún más el déficit público, por el aumento de las tasas de interés de la deuda interna. Ante esa situación, el gobierno endureció aún más sus programas de reestructuración de sector público a través de recortes presupuestales para racionalizar el gasto.

Por otro lado, la apertura comercial iniciada en 1985 había dado resultado al reducir el desequilibrio de la cuenta corriente y al reducir las importaciones a través de las continuas devaluaciones, pero al mismo tiempo generó la reactivación de la espiral inflacionaria, ya que la apreciación del peso hacía más barato el país hacia el exterior, por lo que los productos internos tendieron a ajustarse rápidamente, lo que generó inflaciones superiores al cien por ciento durante 1986 y 1987 (105.7 y 159.2 respectivamente).

"Durante los primeros cinco años de la administración del Presidente De la Madrid, se realizó un gran esfuerzo de ajuste fiscal como prerequisite para una exitosa estabilización. Antes de emprender una estrategia basada en la

15/ Córdoba José, Diez Lecciones de la Reforma Económica en México. Revista Nexos No.158. Pág.32.

utilización de los precios nominales como una ancla, resulta indispensable contar con suficientes reservas internacionales, un superávit en cuenta corriente y un importante superávit primario en las finanzas públicas. Además de las dificultades puramente técnicas que presentaba el planteamiento de una estrategia compatible con los objetivos macroeconómicos, el gobierno enfrentaba el serio problema de implantar nuevas iniciativas en el último año de su administración. La credibilidad del programa se hallaba en riesgo. Además el mundo hacía frente a una crisis financiera y México tenía problemas en el mercado de divisas, provocado por el desorden del mercado de valores. Así, para encarar de frente el problema de las expectativas y evitar con ello la incontrolable fuga de capitales, se reconoció la necesidad de combatir la inflación sin provocar recesión.^{16/}

En diciembre de 1987 se puso en marcha el pacto de Solidaridad Económica (PSE), que fue el producto de un acuerdo concertado entre el gobierno, los sindicatos y cámaras industriales y comerciales, con el propósito fundamental de detener la inflación. Sus líneas de acción fueron las siguientes:

- a) Un fuerte ajuste en las tarifas de los bienes y servicios públicos y una mayor austeridad en el gasto público para reducir el déficit fiscal.
- b) Un ajuste del tipo de cambio controlado para emparejarlo con el libre, y su congelamiento hasta julio de 1988. Desde entonces el tipo de cambio constituiría una ancla para la inflación.

^{16/} Aspe Armella Pedro, El Camino Mexicano de la Transformación Económica. Pág. 27.

c) Un aumento salarial único al inicio del Pacto y el compromiso de indizar los salarios a la inflación a partir de marzo de 1988.

d) El compromiso de las cámaras de no elevar los precios, y de los sindicatos, de no demandar incrementos salariales mayores a los acordados.

e) La aceleración en la apertura comercial con el fin de frenar la inflación.

Lo que resulta importante es que dentro de los lineamientos establecidos por el pacto, se reconoce por primera vez en un documento formal la ampliación y ejecución más rápida del programa de desincorporación de las empresas públicas como una medida estructural de ajuste al gasto público.

CUADRO 2.

**DESINCORPORACION DE ENTIDADES PARAESTATALES
(DIC. 1982 A NOV. 1988)**

ENTIDADES EN EXISTENCIA EN DICIEMBRE DE	DESINCORPORACIONES				ENTIDADES CREADAS EN EL MES DE	EMPRESAS ACTIVAS EN DIC-88/89
	TOTAL	TERMINADAS	EN PROCESO	FORMALIZADAS		
	'79	'85	'85	'85-08-88		
VENTA		148	89	237		
LIQUIDACION		148	114	280		
FUSION		67	13	80		
TRANSFERENCIA		24	4	28		
EXTINCION		105		31		
TOTAL	1,186	480	281	741	61	427

a) Los datos de venta se actualizaron tomando en cuenta nuevas formalizaciones y procesos concluidos hasta noviembre de 1988; para la columna 6 se restaron además 48 entidades que se desincorporaron mediante la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

FUENTE: Revista de Comercio Exterior vol.39 no.2, febrero de 1989. Pág.152.

De esa forma, para 1988 el conjunto de empresas paraestatales había pasado de 1,155 a 427, resultado de la eliminación de 741 y la creación de 61 empresas.

"Dentro del sector industrial que concentraba las actividades más importantes del ámbito paraestatal, se efectuó el mayor número de desincorporaciones, pues sólo hasta 1987 alrededor del 50% de las entidades desvinculadas eran industriales y de éstas el 85% las coordinaba la SEMIP."^{17/}

Se podría decir que durante este periodo, las privatizaciones de empresas paraestatales se realizaron de una forma gradual : de 1983 a 1985 se desincorporaron muchas entidades públicas que no eran viables; de 1986 a mediados de 1988 se empezaron a privatizar empresas pequeñas y medianas. Estas etapas de desincorporación fueron realmente la primera experiencia del gobierno mexicano por reducir el sector público ya como un programa dentro de una estrategia económica.

2.2. CAMBIO ESTRUCTURAL Y LA ESTRATEGIA SALINISTA.

La nueva administración encabezada por Carlos Salinas de Gortari dio continuidad a la política económica iniciada por el gobierno anterior, ya que en su propuesta de reforma económica que tenía como objetivo fundamental la solución a la crisis económica, se contemplaban los

^{17/} Gasca Zamora José. Fuentes para el Estudio de las Empresas Paraestatales de México y su privatización, 1983-1988. Revista de Comercio Exterior vol. 39 no. 2, febrero de 1989. Pág. 152.

siguientes aspectos: reducción del déficit público, disminución de la inflación y apertura económica; en ese sentido el PND 1989-1994 estableció tres líneas fundamentales a seguir dentro de la estrategia económica: estabilización continua de la economía; la ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva, y la modernización económica. En la última línea es donde se define la estrategia económica a seguir respecto a la empresa pública, pues en ella se reconoce de forma clara que "la modernización económica sería inconcebible sin la modernización de la empresa pública, ya que ésta juega un papel esencial en la promoción del desarrollo. Para atender con eficiencia sus funciones, la empresa pública se sujetará a un profundo proceso de modernización estructural, y se concentrará en las áreas estratégicas y prioritarias para el desarrollo de su actividad"^{18/}

Además se señala que el término estratégicas, se aplicará "con un claro criterio que evite confundir a las empresas públicas propiamente dichas con las entidades de servicio institucional, útiles para la prestación de servicios públicos o para realizar las actividades promocionales y de investigación, cuya eficiencia y productividad no son siempre medibles en términos de rentabilidad financiera...Las entidades que no reúnan las características de estratégicas, prioritarias o de ambas, serán desincorporadas bajo los siguientes criterios:

*** se liquidarán o extinguirán entidades que ya cumplieron con sus objetivos, que carecen de viabilidad económica, o cuyas actividades conviene**

18/ Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. La Jornada. jueves 10. de junio de 1989. Pág. II.

realizar, por razones de mayor eficiencia, en otras entidades paraestatales o dependencias del Gobierno;

- * se fusionarán entidades para mejorar el uso de los recursos con la integración o complementación de procesos productivos, de comercialización y gestión administrativa;**

- * se transferirán a gobiernos de los estados empresas prioritarias de importancia regional o local vinculadas con sus programas de desarrollo;**
y

- * se venderán empresas que no son prioritarias ni estratégicas y que por sus condiciones de viabilidad económica, son susceptibles de ser adquiridas por los sectores social y privado.**

La desincorporación y redimensionamiento de entidades, además de dar un mayor espacio a la participación de los sectores social y privado, permite la liberación de recursos públicos para una mayor y mejor atención a lo estratégico y prioritario. La desincorporación no significa ni repliegue del Estado ni cesión de espacios que le corresponden; por ello un Estado fuerte no tiene que ser complejo; la modernidad de una Nación se mide por la fluidez con que marchan los asuntos públicos y privados.^{19/}

En ese sentido, el gobierno para garantizar el éxito de su programa y consolidar los logros del gobierno anterior, puso énfasis en la reducción del gasto público mediante el recorte de gastos corrientes; mediante una

19/ Poder Ejecutivo Federal, Ob. Cit., Pág.XXI.

reforma fiscal a fondo y se realinearon los precios y tarifas públicas; y el sector público pasó a un proceso de reestructuración, mediante la desincorporación de empresas no estratégicas. Por otro lado, y enmarcado dentro del proyecto que después sería llamado de *Liberalismo Social* ^{20/} iniciado por Miguel de la Madrid, el salinismo pone en marcha el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), que es un programa de política social, cuyo propósito fue dar apoyo directo a las comunidades de escasos recursos para resolver problemas de carácter básico (educación, salud, infraestructura y servicios públicos, abasto de alimentos, etc.); Se puede decir que el PRONASOL es un proyecto social vinculado a la estrategia económica sólo a través de la fuente de recursos financieros que la última otorga a la primera.

Sin duda, el proceso de desincorporación de empresas paraestatales se ha pretendido ser el elemento más importante de la modernización económica encaminada a contribuir al logro de un estado más fuerte y eficiente. "La desincorporación ha buscado alejar al Estado de sus actividades no estratégicas ni prioritarias para centrar sus acciones en desarrollar un marco económico que estimule la eficiencia en el uso de los recursos por parte del sector privado y, por otra parte, en concentrarse en la lucha contra la pobreza, la provisión de infraestructura y el mejoramiento de los servicios educativos y de salud. Así, pasamos de un Estado propietario e ineficaz a un Estado Solidario, que responde al reclamo de bienestar de la sociedad

20/ "El liberalismo social reconoce las fallas y limitaciones del mercado, pero también las fallas y excesos del Estado... En la estrategia económica lejos de la omisión y el libre cambio ha destacado una estrategia tridimensional del cambio con tres vértices: 1) la modernización económica como punta del vértice del triángulo que apunta el proceso de cambio, soportado por otros dos vértices; b) la puesta en marcha de una nueva política social; c) la práctica de un Pacto de Concertación Política entre los actores del proceso: gobierno, empresarios, trabajadores y campesinos." Villares Réne. Liberalismo Social y Reforma del Estado. Pág. 38.

sobre bases productivas y duraderas.^{21/} Sin embargo, a pesar de los avances estructurales que veremos, el funcionamiento de la empresa pública ha seguido enmarcado dentro de una ineficiencia e improductividad que no ha contribuido aún a mejorar su imagen.

El gobierno salinista recibió 160 empresas en proceso de venta que se concluyó en noviembre de 1988 y 79 entidades en proceso de enajenación, el cual ya se ha concluido. Hasta el mes de diciembre de 1993, la administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari ha desincorporado 988 empresas paraestatales, de las cuales 251 se han desincorporado vía venta en las que el 94% han sido adquiridas por inversionistas nacionales.

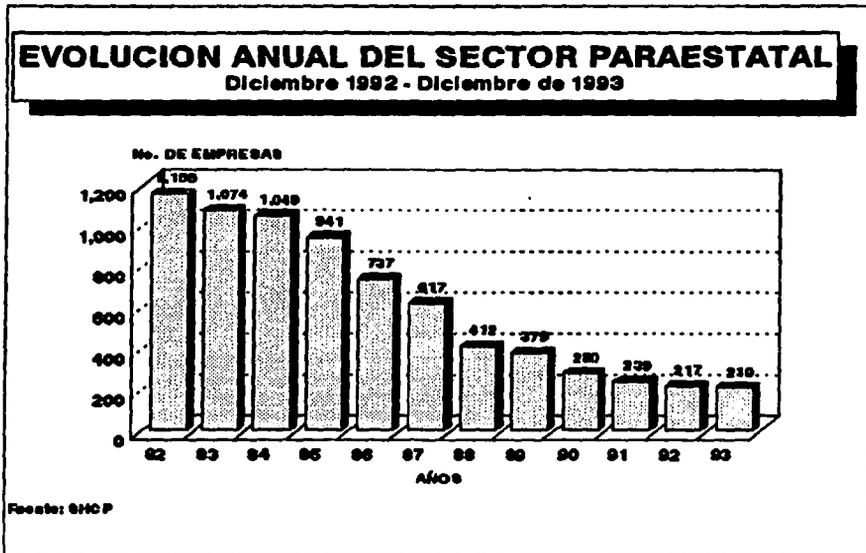
GRAFICA 2.



21/ Poder Ejecutivo Federal, Criterios Generales de Política Económica 1994. Pág. 44.

Como resultado de ese proceso, el número de entidades paraestatales pasó de 1155 en 1982 a 210 a finales de 1993, sin considerar las 48 empresas en proceso de liquidación, extinción, venta, fusión y/o transferencia a gobiernos estatales.

GRAFICA 3.



A medida que el proceso de desincorporación ha avanzado la estructura del sector público, se ha modificado presentando una reducción gradual. En el siguiente cuadro se presentan las cifras correspondientes a esta composición.

CUADRO 3.

EVOLUCION DEL SECTOR PARAESTATAL

Diciembre de 1982-Diciembre de 1993

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Organismos Descentralizados	102	97	95	95	94	94	88	88	82	79	82	82
Empresas de Participación Mayoritaria	744	700	703	629	528	437	262	228	147	120	100	88
Empresas de Participación Menoritaria	231	189	173	147	108	83	71	62	51	43	36	30
Empresas de Participación Inexistente	78	78	78	69	7	3	0	0	0	0	0	0
TOTAL	1185	1074	1049	841	737	617	412	378	280	241	217	210

Fuente: Proceso de Enajenación de Entidades Paraestatales. SHCP. Octubre de 1993.
Informe Anual del Banco de México. Marzo de 1994.

Es importante mencionar, que los ingresos provenientes de la privatización han tenido efectos macroeconómicos relevantes, entre los que destacan:

- a) El producto obtenido por la venta de las empresas del sector público, no se utilizó para financiar incrementos permanentes en el gasto corriente, sin embargo sí se utilizó para reducir el monto de la deuda, lo cual produjo un ahorro en los pagos de intereses reales, lo que se utilizó permanentemente para incrementar el gasto social sin ningún impacto macroeconómico negativo;

- b) los subsidios totales a las empresas paraestatales descendieron de 12% del PIB a cerca del 1.6% para 1993, como resultado de la desincorporación de empresas ineficientes y no estratégicas, ni prioritarias, y como resultado de la reducción del subsidio al sector privado por el mecanismo de ajuste de tarifas y precios de bienes y servicios del Estado; y

c) por otro lado, parte de los ingresos obtenidos por la venta de empresas se destinaron a la formación de un fondo de contingencia para hacer frente a condiciones adversas externas, el caso más claro fue la guerra del Golfo Pérsico a principios de 1991, que provocó la caída de los precios del petróleo y por tanto de los ingresos del gobierno.

Así "el total de ingresos por ventas entre diciembre de 1988 y octubre de 1993 es de 69.3 miles de millones de nuevos pesos. Esta cifra es mayor a la registrada en el Fondo de Contingencias, debido a que el fondo fue creado hasta 1990 y porque en algunos casos, cuando los recursos se captaron en el extranjero, ellos se aplicaron directamente a la amortización anticipada de títulos de deuda pública externa (tal es el caso de los recursos provenientes de la venta del segundo paquete accionario de TELMEX, como se informó oportunamente en la Cuenta de Hacienda Pública Federal correspondiente a 1992)."^{22/}

Se podría decir que en los dos últimos sexenios, la política económica del gobierno, apoyada en las reformas constitucionales de 1983, cambió el modelo de desarrollo proteccionista hacia un modelo de corte neoliberal sugerido desde años antes por los principales organismos financieros internacionales, cuyo requisito fundamental es el saneamiento y adelgazamiento del sector público, lo cual quedaría formalizado en el PND de 1982-1988, dentro de sus dos vertientes: reordenación económica y cambio estructural.

22/ Poder Ejecutivo Federal, Ob. Cit., Pág.43.

Ante una situación económica adversa, tanto interna como externa, se dieron los primeros pasos para reestructurar el aparato estatal, de los cuales los más importantes fueron:

- * Modificación de la Ley de Organismos de la Administración Pública Federal en 1983.**
- * El primer decreto de privatización publicado en el Diario Oficial en marzo de 1984, a través del cual se eliminaban 339 empresas.**
- * El inicio del Pacto de Solidaridad Económica en Diciembre de 1987, dentro del cual se reconoce de manera formal un programa de desincorporación de empresas públicas a través de los mecanismos de liquidación, fusión, transferencia y venta.**

En ese sentido, el proceso de reestructuración del sector público comprendió tres periodos fundamentales:

1983-1985. En el que se inició la desincorporación de empresas públicas, no viables e innecesarias dentro de la estrategia económica.

1986-1988. Desincorporación de empresas pequeñas y medianas.

1988-1993. Desincorporación de empresas de gran tamaño.

Sin duda, la continuidad e intensificación del Salinismo a la política económica, señalada por el presidente Miguel de la Madrid H., a partir de la segunda mitad de su sexenio, dentro de la llamada estrategia modernizadora ha tratado de conformar un Estado más fuerte y eficiente, cuya base sea el control inflacionario y el sanamiento del sector público, apoyado por empresas con un carácter esencialmente estratégico y prioritario para el desarrollo económico y social.

Así, la privatización del aparato paraestatal constituye uno de los elementos más importantes de la reforma del Estado, y que junto con la desregulación económica, la apertura comercial, la reforma financiera y el programa de gasto social abre nuevos horizontes a la acción del gobierno, en donde la eficiencia económica y administrativa, que hasta ahora no se ha logrado, y la rentabilidad social deberán de jugar los papeles más importantes y dan una oportunidad más para justificar la intervención del Estado dentro de la economía.

3. ORIGEN Y DESARROLLO DEL SISTEMA CONASUPO-DICONSA.

El Sistema de Distribuidoras CONASUPO (DICONSA), es una empresa paraestatal, filial de la Compañía Nacional de Subsistencia Populares (CONASUPO), por lo cual resulta conveniente revisar la evolución del Sistema en su conjunto.

3.1. ANTECEDENTES DEL SISTEMA CONASUPO.

La CONASUPO, tal como la conocemos actualmente, es el resultado de la participación del estado en el ramo de las subsistencias populares, que surge como respuesta a las demandas y movimientos del sector obrero en relación a la carestía de la vida, planteadas de 1935 a 1936, que dieron lugar a que el gobierno del Presidente Cárdenas iniciara un programa encaminado a ordenar el mercado de los productos básicos. Así, se puede decir que su primer antecedente está en la creación del Comité Regulador del Mercado de Trigo que surge el 26 de julio de 1937.

En 1937, el gobierno federal en unión a otros organismos públicos, constituyó la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A. (CEIMSA), la cual en su primera etapa, se hizo cargo de fomentar, desarrollar y organizar el comercio exterior de productos agrícolas básicos.

Hacia 1938, el poder ejecutivo creó el Comité Regulador del Mercado de Subsistencias, mediante el cual se inician actividades estatales para intervenir de manera más activa en la función social de allegar los recursos alimenticios básicos a las clases económicamente débiles, con el objeto de contrarrestar las tendencias inflacionarias en los precios de los productos básicos en el periodo de pre-guerra, y combatir fluctuaciones artificiales. Su función esencial fue la de estudiar las anomalías que se presentaban en la producción, distribución y comercialización de los artículos de consumo popular; proponer medidas eficaces a los órganos competentes del estado; y ejecutar actos concretos que sin propósito de lucro, regularizaban el mercado de las subsistencias, ya fuese comprando, vendiendo o almacenando productos.

En 1941, se creó una sociedad mercantil llamada Nacional Distribuidora y Reguladora S.A. (NADYRSA), con acciones suscritas por instituciones nacionales de crédito y organizaciones campesinas y obreras. Esta empresa tuvo entre otras tareas, la de fungir como órgano regulador de precios de los artículos de primera necesidad o de las materias primas necesarias para su elaboración, y la organización de sistemas de almacenamiento y de lonjas que proporcionarían la participación de los productores agrícolas en el mercado; con el doble propósito de asegurar a los productores precios razonables y, al mismo tiempo, al consumidor precios que se ajustaran en el mayor grado posible, a los precios rurales corrientes.

Hasta 1949, CEIMSA y NADYRSA operaron simultáneamente, dada la conveniencia de fundir estas dos empresas en una sola entidad, se ordenó

la liquidación de NADYRSA y quedó CEIMSA, que en esta su segunda etapa, procuró el mejor abastecimiento y regulación de los precios del trigo y del maíz, así como de otros artículos de primera necesidad. Asimismo, correspondió a CEIMSA ser el instrumento a través del cual el Gobierno Federal adquirió la primera experiencia para el inicio de su función, reguladora, mediante la adquisición, almacenamiento y distribución de grandes volúmenes de subsistencias, con repercusiones en el mercado y en el establecimiento de los precios.

No obstante, por acuerdo presidencial del 25 de marzo de 1961, se constituyó la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A., (CONASUPOSA), creada en sustitución de CEIMSA, teniendo como propósitos fundamentales, el mejoramiento económico de los sectores de la población económicamente débiles, mediante una política de precios bajos, calidades satisfactorias y abastecimientos oportunos; actuando como regulador en la compra-venta de productos agrícolas nacionales, así como de operaciones de comercio internacional. CONASUPOSA inició operaciones con cuatro filiales: Compañía de Productos Agropecuarios CONASUPO, S.A.; Compañía Rehidratadora de Leche CONASUPO S.A.; Compañía Distribuidora de Subsistencias Populares, S.A.; y Maíz Industrializado CONASUPO, S.A.

Esta nueva entidad, frente a las que le precedieron, tuvo como diferencia fundamental que no solamente trató de regular los mercados de producción y de consumo de básicos, sino llevar además fines de la Reforma Agraria aplicando de manera más estricta los precios de garantía, lo cual no siempre se cumplió. Así, a CONASUPO le correspondió desde su

constitución, la doble tarea de fijar precios que garantizaran un ingreso justo a los productores, y la de asegurar el abasto de alimentos baratos a la ciudad, lo cual realizó a través del subsidio que consistía en absorber los costos de operación, pues el precio de garantía y el de venta de grano de maíz era similar.

El primero de abril de 1965 por decreto presidencial, se ordenó que CONASUPOSA fuera sustituida por un Organismo Público Federal Descentralizado de Servicio Social, con lo que se dio nacimiento a la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), cuyos principales objetivos fueron los siguientes:

- a) Apoyar a los sectores económicamente débiles de la población, en la adquisición de alimentos básicos.**
- b) Contribuir a estabilizar en los mercados de consumo los precios de los productos básicos, mediante una oferta adecuada de los mismos.**
- c) Fomentar la industria nacional al vender en las Tiendas CONASUPO, artículos de empresas mexicanas del ramo de la alimentación, y específicamente de las subsistencias populares.**
- d) Mantener reservas de productos básicos, a fin de hacer frente a la sobre demanda.**
- e) Modernizar los sistemas de ventas al menudeo, tanto en lo que se refiere a su distribución como a su operación.**

f) Promover y regular la producción de artículos nacionales básicos, con el fin de aumentar el ingreso de los pequeños y medianos productores y satisfacer la demanda regional.

El cumplimiento de su objetivo social impuso a CONASUPO la necesidad de ajustar su estructura a los requerimientos que marcaba la realidad económica y social del país. De esa forma se conformó por una Matriz y las siguientes siete filiales:

1) Bodegas Rurales CONASUPO, S.A. (BUROCONSA)

2) Fondo para la Industria Asociada (FIA)

3) Maíz Industrializado CONASUPO, S.A. (MICONSA)

4) Industrias CONASUPO S.A. (ICONSA)

5) Leche Industrializada CONASUPO, S.A. (LICONSA)

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

7) Distribuidora e Impulsora Comercial CONASUPO, S.A. (DICCONSA) ^{23/}

^{23/} El nombre de Distribuidora e Impulsora CONASUPO S.A. de C.V. hace referencia al órgano corporativo que se encarga actualmente de controlar administrativamente a las empresas subsidiarias que forman el Sistema DICONSA.

3.2. CONSTITUCION DEL SISTEMA CONASUPO-DICONSA.

La filial de CONASUPO, actualmente denominada Distribuidora CONASUPO, S.A. de C.V. (DICONSA), tiene su origen el 5 de abril de 1961 cuando surge con el nombre de Compañía Distribuidora de Subsistencias Populares, S.A. de C.V., (Codisupo), cuyos objetivos fundamentales eran : promover, organizar y operar organismos comerciales para comprar, distribuir y vender subsistencias populares a precios reducidos; además de adquirir, enajenar y administrar las instalaciones muebles e inmuebles y de los equipos necesarios, para el cumplimiento de sus actividades.

En esta primera etapa, la empresa da los primeros pasos en la realización de acciones concertadas en el sector obrero y campesino.

En 1964, Codisupo se transforma en la Compañía Distribuidora de Subsistencias CONASUPO (Codisuco), y es a partir de entonces cuando inicia su crecimiento. Se establecen las primeras tiendas rurales; se incrementa el número de tiendas móviles; aparecen las ferrotiendas; las compras se realizan preferentemente a pequeños industriales nacionales; y se empieza a distribuir pan y leche en sus tiendas.

"Los últimos años de los sesentas y en la década de los setentas conformaron un periodo de transición en la economía mexicana, en la cual se presentaron las contradicciones del modelo de crecimiento con estabilidad. Estas se manifestaron al inicio de la década, a través de incipientes presiones inflacionarias del exterior y en los precios agrícolas, desequilibrios en la balanza de pagos, y una tendencia al endeudamiento

externo. Aunado a esto, el gobierno de Luis Echeverría, que se inició a fines de 1970, enfrentó presiones sociales, tanto en el ámbito urbano como rural. Las intensas protestas de las clases medias urbanas como rural y la brutal represión vivida en 1968 estaban muy presentes. La población mexicana demandaba cambios, una democratización del sistema político y una participación en los beneficios del crecimiento económico de las décadas anteriores... El diagnóstico sobre la situación de la oferta y demanda de alimentos llevó a la necesidad de una política alimentaria con las siguientes operaciones:

- a) Importar alimentos, lo cual tendría consecuencias negativas sobre la balanza comercial, la dependencia alimentaria, el ingreso y el empleo del campesinado.**

- b) Recuperar la producción en el sector empresarial, con lo cual hubiera sido necesario un cambio radical en la política de precios agrícolas para recuperar la rentabilidad y estimular su producción.**

- c) La tercera alternativa era promover la producción en el sector campesino...Esto implicaba un cambio en la organización de la producción campesina que llevara a elevar los niveles de producción, y que el Estado tendría que tomar el liderazgo de dicha transformación. Aparentemente, esta última opción fue la que adoptó la política agrícola en los setentas y que tuvo su auge con el programa del Sistema Alimentario Mexicano (SAM)."^{24/}**

24/ Kirsten Appendini. "De la Milpa a los Tortibonos: La reestructuración de la política alimentaria en México". Colegio de México, Págs. 54-59.

Dentro de ese contexto y para dar respuesta a las demandas sociales, al inicio de los setenta DICONSA es sometida a una de sus transformaciones más profundas. Creció el subsidio y las tiendas se empezaron a multiplicar, ya que el régimen trataba de responder a las demandas campesinas, la concentración de la riqueza y la descapitalización del agro. Por lo que a partir de 1971, se inician una serie de cambios, primero a la estructura orgánica. En 1972 y 1973, es sometida a una reforma administrativa completa que culmina primero con el cambio de razón social, dando origen el 3 de septiembre de 1973 a Distribuidora CONASUPO S.A. de C.V. (DICONSA), y en 1974 a la descentralización y constitución de seis empresas regionales:

DICONSA Centro, S.A. de C.V.

DICONSA Metropolitana, S.A. de C.V.

DICONSA Norte S.A. de C.V.

DICONSA Noroeste, S.A. de C.V.

DICONSA Sur, S.A. de C.V.

DICONSA Sureste, S.A. de C.V.

Con ello se pretendía, promover el desarrollo económico regional y cumplir con mayor eficiencia y eficacia su función social de distribución de artículos de consumo básico, preferentemente de aquellos productos locales o regionales.

En el periodo siguiente, de 1976 a 1982 caracterizado por el boom petrolero, se continúa con la misma dinámica de crecimiento de la

infraestructura comercial e incorpora nuevas líneas de productos a la comercialización. Es quizás en este periodo, donde se registra la más significativa actividad tendiente a prodigar las tareas distributivas de la empresa, ya que el gobierno contaba con recursos derivados de la expansión petrolera. Así, surge el Programa CONASUPO-Coplamar, que se operaría a través de DICONSA, lo que permitió instalar una red de bodegas y tiendas, con capital de trabajo, flotilla de transporte y con una nueva organización técnica y administrativa, con cobertura nacional, para la distribución de mercancías de consumo básico a precios oficiales en zonas rurales donde el pequeño comercio privado no concurría o creaba pequeños grupos monopólicos.

Es importante destacar que el Programa CONASUPO-Coplamar, crea un mecanismo realmente innovador al tener como base para su funcionamiento la participación comunitaria que hizo del usuario del servicio una parte activa e integrante del sistema; miles de campesinos, entre hombres y mujeres, se organizaron en comités rurales de abasto, comisiones de carga y descarga de la mercancía, grupos para construir y habilitar el local de la tienda; además, participaban como encargados, como choferes, loteadores y veladores en los almacenes.

"En esos años se fortaleció el sistema de abasto estatal, tanto en las ciudades como en el campo. CONASUPO a través de sus filiales y programas de distribución, amplió la red de tiendas en las que se vendían los bienes de consumo básico. Fue entonces cuando se incorporaron las áreas rurales al sistema de distribución, reconociendo así que los problemas de abasto y pobreza del campesinado eran prioritarios; las

demandas en este sentido ya formaban parte de las luchas campesinas en algunas regiones del país. DICONSA, la empresa distribuidora al menudeo, aumentó su participación en el mercado al pasar de 3% en 1972 a 14.6% en 1981. El programa DICONSA-Coplamar llegó a una participación del 17% en el mercado rural de alimentos en 1982 (en 1980 fue de 11%). El precio de la canasta básica de alimentos se estimó entre 30% y 35% inferior a los precios del mercado.^{25/}

3.3. DESCENTRALIZACION Y REESTRUCTURACION ADMINISTRATIVA DE DICONSA (1982-1988).

La crisis en los inicios de los 80's impone cambios y modifica las tendencias dentro de la política económica del gobierno, y por lo tanto de sus organismos. Ello tuvo una doble consecuencia en DICONSA: por un lado, se le imponen ajustes presupuestales; y por el otro, los cambios en la demanda, altos costos de operación, precios a la alza y abasto problemático.

En 1983, por decreto presidencial, desaparece Coplamar, su infraestructura operativa y administrativa pasa totalmente a DICONSA con el propósito de fortalecer el denominado Programa CONASUPO Rural de Abasto Comunitario (PRACO).

Debido a la crisis económica de 1982, la oferta de productos comenzó a mostrar insuficiencias respecto a la demanda de la sociedad, que trajo

^{25/}ibidem. Pág. 77

signos de burocratismo dentro del Sistema. Era evidente que el Estado no podía cumplir con un abasto suficiente y oportuno, ya que al dispararse la inflación y liberarse los precios de los productos, se vieron fuertemente disminuidos los capitales de trabajo y, por lo tanto, la capacidad de compra de las tiendas.

A partir de 1983, se dio una nueva dimensión a la acción reguladora del Estado, mediante las reformas promovidas a los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución, que fortalecen dentro del régimen de economía mixta, la posibilidad rectora del Estado; establecen un programa de planeación democrática para el desarrollo; fija bases para el desarrollo rural integral; define con mayor precisión las áreas reservadas a la acción del Estado y la función de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

En el mismo sentido, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) del nuevo gobierno, planteó dos líneas estratégicas nacionales para reordenar la situación del país y para iniciar los cambios de fondo necesarios en la estructura económica y en la participación social en el proceso de desarrollo. Una primera de corto plazo, denominada de Reordenación Económica, una segunda de plazo más amplio denominado Cambio Estructural.

En el marco de esta última se plantean las líneas de acción siguientes:

a) Fortalecer el carácter mixto de la economía; b) Participar en la oferta de bienes socialmente necesarios; c) apoyar la integración del aparato

productivo; d) Reestructurar y modernizar la empresa pública; e) regular la actividad de los mercados para reducir los efectos negativos producidos por la desigualdad del ingreso; f) apoyar la descentralización de las actividades de producción y distribución de las empresas públicas; g) contribuir al sano financiamiento para el desarrollo; y adoptar mecanismos y políticas que garanticen el cumplimiento de sus objetivos y la moralidad de la administración.

Adicionalmente a estas líneas generales de cambio estructural plasmadas en el PND, las actividades de DICONSA se enmarcaron dentro de cuatro programas sectoriales, que fueron:

- El Programa Nacional Alimentario (PRONAL), que se propuso como objetivo general procurar la soberanía alimentaria, y alcanzar condiciones de alimentación y nutrición de las mayorías, pero sobre todo de aquellos sectores de la población más desprotegidos. Otorgando la misma importancia a todos los elementos que forman parte del proceso alimentario.**

- El Programa Nacional de Fomento y Comercio Exterior (PRONAFICE), que tenía como objetivo, orientar las acciones hacia una sociedad más igualitaria, al lograr: elevar la generación de empleos a través del efecto multiplicador de la inversión sobre la industria; satisfacer las necesidades básicas a través del cambio estructural, incrementando el abasto de alimentos al articular a la industria con el sector agrario, y modernizar y ampliar prestación de servicios básicos, y con ello redistribuir el ingreso.**

- **Sistema Nacional para el Abasto (SNA)**, cuyo propósito era proporcionar al país un esquema de comercialización moderno y eficiente, que permitiera dar al productor una retribución justa y al mismo tiempo hacer llegar a la población productos alimenticios, suficientes, accesibles y en condiciones adecuadas de calidad y capacidad nutritiva. Además, se plantea la eliminación de subsidios generalizados para pasar a una estrategia de subsidios selectivos.
- **Programa Nacional de Desarrollo Integral (PRONADRI)**, que asigna la misma importancia a todos los sectores de la sociedad, y da especial relevancia a el sector agropecuario, pues ya no lo considera sólo como productor de básicos, sino como una sociedad integral e importante en todos los procesos.

Es así como DICONSA se trataba de integrar a la modernización comercial delineada por el cambio estructural, reduciendo el intermediarismo, los costos y precios, y tratando de integrar a la sociedad civil dentro de sus actividades. Asimismo, al interior de su estructura administrativa se planteó la reorganización tanto operativa como administrativamente, a través de dos programas rectores: El de Distribución y Regulación CONASUPO y el de Reordenación Administrativa y Capacitación.

Se podría decir que fue en 1983 cuando DICONSA inicia el proceso de cambio estructural siguiendo tres vertientes fundamentales:

- a) Ampliar y profundizar la presencia de las tiendas CONASUPO en las zonas marginadas, urbanas y rurales, como una intensa participación de la sociedad civil.**

- b) Mejorar la eficiencia administrativa, desconcentrando hacia las sucursales atribuciones y responsabilidades operativas, que le permitiría avanzar hacia la descentralización jurídica.**

- c) Consolidar la estructura de DICONSA, como un instrumento del Gobierno Federal para su política de traslado de subsidios al consumidor, de manera selectiva y transparente.**

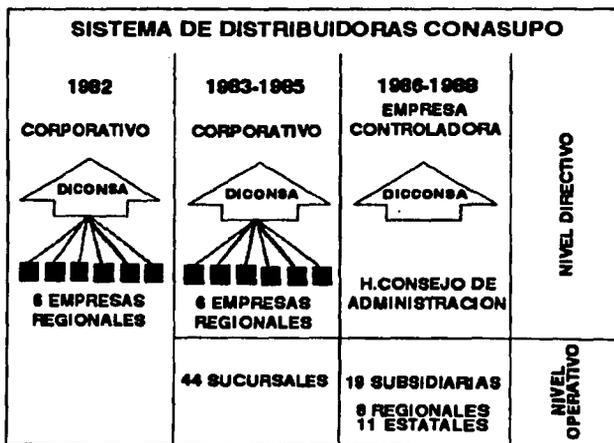
Ante la necesidad de consolidar DICONSA como un verdadero sistema y servir mejor a la política del Gobierno Federal, de 1983 a 1985 el esfuerzo de la dirección se concentró en la descentralización y en la desconcentración, propiciando una amplia participación de los gerentes de sucursal, de tiendas y jefes de almacén; así, cada una de las gerencias regionales, hasta ese momento seis, procedieron a desconcentrar las funciones administrativas, financieras y de abasto hacia las sucursales, para fortalecerla como célula administrativa del Sistema y con la finalidad de que contribuyeran a los programas de abasto y distribución de productos básicos de los gobiernos estatales mediante los Comités de Planeación de Desarrollo Estatal (COPLADES).

En los años 1985 y 1986 se redefine la función de cada unidad del sistema, tanto a nivel directivo como operativo, con el propósito de que las sucursales, tiendas y almacenes puedan incorporarse con una sola

articulación a los circuitos locales de producción-consumo, favoreciendo el desarrollo regional. Además, en 1985 se presenta formalmente al Consejo de Administración las líneas generales de acción para el cambio estructural, las cuales proponían la transformación de las sucursales en unidades con personalidad jurídica propia, quedando así constituidas en empresas a nivel estatal con la participación de los gobiernos respectivos.

Por otro lado, en abril de 1986 queda formalmente constituida la empresa Controladora y de servicios Distribuidora e Impulsora Comercial CONASUPO, S.A. de C.V. (DICONSA), con facultades y personalidad jurídica propia, para llevar adelante una planeación y programación integral, implantación de políticas y normas fundamentales, establecimiento de mecanismos para el mejor aprovechamiento de procesos administrativos y la implementación de mecanismos preventivos y correctivos para posibles desviaciones operativas de las empresas subsidiarias de DICONSA.

GRAFICA 4.



Poco después, el 17 de Diciembre de 1986, cumpliendo todos los requisitos jurídicos administrativos, se constituyeron 12 nuevas empresas subsidiarias:

- 1. Distribuidora CONASUPO del Bajío, S.A. de C.V.**
- 2. Distribuidora CONASUPO de Campeche, S.A. de C.V.**
- 3. Distribuidora CONASUPO del Edo de México, S.A. de C.V.**
- 4. Distribuidora CONASUPO de Hidalgo, S.A. de C.V.**
- 5. Distribuidora CONASUPO de Michoacan, S.A. de C.V.**
- 6. Distribuidora CONASUPO Norte-Centro, S.A. de C.V.**
- 7. Distribuidora CONASUPO de Oaxaca, S.A. de C.V.**
- 8. Distribuidora CONASUPO Peninsular, S.A. de C.V.**
- 9. Distribuidora CONASUPO de Sinaloa, S.A. de C.V.**
- 10. Distribuidora CONASUPO de Sonora, S.A. de C.V.**
- 11. Distribuidora CONASUPO de Tamaulipas, S.A. de C.V.**
- 12. Distribuidora CONASUPO de Veracruz, S.A. de C.V.**

Y posteriormente, el 30 de junio de 1988 se constituye la empresa:

- 13. Distribuidora CONASUPO de Guerrero, S.A. de C.V.**

Con lo que el Sistema de Distribuidoras CONASUPO quedó integrado por 19 empresas subsidiarias y un órgano Corporativo de carácter centralizado, con la finalidad de cumplir con el proceso de descentralización del Sistema CONASUPO, contenido en los lineamientos de cambio estructural; ya que esta nueva estructura permitiría a DICONSA integrar dentro de sus programas de abasto y distribución de alimentos a los gobiernos estatales, los cuales en casos específicos participaron como socios directos, lo cual

pretendía resolver con eficacia y oportunidad los problemas que se pudieran presentar en la comercialización de alimentos básicos.

3.4. DICONSA DENTRO DE LA REORDENACION ECONOMICA Y CAMBIO ESTRUCTURAL (1989-1992)

La crisis que desde 1982 vive el país, ha tenido un alto costo económico y social, cuyas consecuencias aún se recientes: el PIB en términos reales permaneció estancado; la inversión productiva realizada en 1988 fue similar a la de 1976, el nivel más bajo en tres décadas; el salario mínimo cayó en términos reales aproximadamente en un 43%; y no se creó ni un solo empleo en el sector formal, aumentando el desempleo y el subempleo.

Teniendo como antecedentes los problemas económicos y sociales antes mencionados, y en reconocimiento a los lineamientos planteados en el PND 1992-1994, para el logro de la estabilización continua de la economía, CONASUPO y sus empresas filiales, entre otras cosas, tenían que mantener los precios de sus productos en los términos de los programas antiinflacionarios, así como avanzar en el saneamiento financiero. Por otro lado, en atención a la línea básica de Modernización económica, CONASUPO-DICONSA iniciaría un proceso profundo de modernización estructural y concentración exclusiva en las áreas estratégicas y prioritarias para realizar con eficacia sus funciones.

Además, CONASUPO y sus empresas filiales deberían de participar dentro del marco definido por el Pronasol para emprender la lucha frontal contra la

pobreza extrema, impulsando la eficiencia en la producción de alimentos y el abasto de productos básicos a precios accesibles. En el caso particular de DICONSA se planteaba la consolidación del programa rural y urbano a través del fortalecimiento de los mecanismos de participación comunitaria.

Los canales de distribución de DICONSA en 1988 eran tiendas propias (Centros Comerciales, Conasuper's A y B), concesionadas y sindicales dentro del canal urbano; y con tiendas campesinas (y algunas concesionadas) en el rural comunitario. DICONSA "...cubre alrededor del 4% de la demanda nacional de alimentos, aunque la proporción varía según la línea de productos y ámbito social. En lo referente a alimentos básicos se estima una participación del 17% en el mercado nacional, proporción que se eleva al 25% en los mercados rurales".^{26/}

De acuerdo a la estrategia gubernamental y en respuesta a la propuesta de modernización, DICONSA planteó las siguientes acciones:

- a) La realización de un ajuste estructural que contemple la desincorporación y transformación de los canales urbano propio y concesionado.**

- b) Fortalecer, consolidar el crecimiento selectivo en los canales comunitarios, es decir en tiendas campesinas, PAZPU y tiendas de unidades habitacionales.**

- c) Revisión profunda de las estructuras administrativas y organizacionales para lograr una mayor eficiencia y productividad.**

26/ Gerencia de Planeación de DICONSA. "Elementos del Programa estratégico del Sistema DICONSA 1989-1989 para el Programa Rector del Sistema CONASUPO". JJMC. 1989. Pág.16.

- d) Apoyo a productores agrícolas para la comercialización de sus productos con recursos Pronasol.**
- e) Ampliación del subsidio al consumo de productos seleccionados.**
- f) Modernizar la estructura financiera, a fin de que genere el efectivo suficiente para cumplir oportunamente sus compromisos de pago sin que esto implique dejar de lado su función social.**

En atención a los lineamientos antes descritos, CONASUPO y su filial DICONSA en 1989 sufren uno de los primeros cambios estructurales realmente importante; el 23 de octubre de ese año el Director General de la Institución, Lic. Ignacio Ovalle Fernández, anunció el programa de reestructuración de la paraestatal que contenía los siguientes puntos:

- a) Enajenación de 9 plantas industriales pertenecientes a Industrias CONASUPO (Iconsa).**
- b) Retiro de la paraestatal de la adquisición de granos básicos excepto maíz y frijol.**
- c) *Cierre y posible venta a empleados, organizaciones sociales o iniciativa privada, de 589 Conasuper's A y B (ubicados en zonas que no requieren subsidios), transferencia de 25 centros comerciales a Impulsora del Pequeño Comercio (IMPECSA) y retiro de las concesiones a 2,144***

tiendas, para que se establezcan como pequeños comercios afiliados a IMPECSA, pero sin el logotipo de CONASUPO.

- d) **Elaboración de un padrón de productores para terminar con el intermediarismo innecesario y venta directa de CONASUPO a canales institucionales, incluyendo a grandes tiendas de autoservicio que tengan capacidad para mantener precios oficiales.**

- e) **Control de calidad de productos importados y cosechas nacionales.**

- f) **Transferencia de Almacenes Nacionales de Depósito de las bodegas urbanas y semiurbanas de CONASUPO y transferencia de Bodegas Rurales CONASUPO a Almacenes de Andsa en zonas rurales.**

- g) **Eliminar subsidios generalizados para que lleguen únicamente a las clases más desprotegidas.**

Asimismo, se anunció la creación de los Almacenes CONASUPO Solidaridad, los cuales serían para grupos organizados de trabajadores, campesinos y grupos sociales. Paralelamente, dio a conocer que tanto en el medio urbano, como en el rural se abrirían entre mil y 1,500 nuevas tiendas, como las 15,912 tiendas campesinas de participación comunitaria e informó que se habrían nuevos establecimientos en las unidades Infonavit.

A finales de 1989 existían aproximadamente 23,501 puntos de ventas, de los cuales en el 80% se registraban pérdidas e ineficiencia operativa, causada principalmente en los Centros Comerciales y Conasupers, que se

encontraban en las zonas urbanas y atendían básicamente a la clase media. Con estos antecedentes, a principios de 1990 se dio un paso importante hacia una transformación más profunda del Sistema DICONSA; se anunció que los esfuerzos estarían orientados a mejorar la comercialización y distribución de productos básicos, por lo que dentro del programa de reestructuración se contemplaba, en primera instancia, vender las tiendas ubicadas en zonas donde la población era de altos recursos económicos y en las cuales se comercializaban productos suntuarios, y a cambio de eso se crearían 1,500 tiendas anualmente en zonas populares (Cepacs) y dentro del medio rural, las cuales serían administradas directamente por la comunidad.

CUADRO 4.

**INFRAESTRUCTURA DISTRIBUTIVA DEL SISTEMA DICONSA
1988-1992**

CANAL DE DISTRIBUCION	1988	1989	1990	1991	1992
INFRAESTRUCTURA PROPIA					
ALMACENES	301	302	352	366	360
INFONAVIT	0	0	0	159	304
TDAS. PROPIAS */	604	490	0	0	0
SUBTOTAL	905	792	352	525	664
INFRAESTRUCTURA COMUNITARIA Y CONCESIONADA					
TDAS. CONCESIONADAS	2995	2456	0	0	0
TDAS. CAMPESINAS	15447	16716	18694	19923	19740
INFONAVIT	0	0	17	17	17
CEPACS	3172	3648	5746	5192	3665
OTRAS	0	0	0	0	0
SUBTOTAL	21614	22820	24462	25171	23490
TOTAL SISTEMA	22519	23612	24834	25696	24254

*/ Dentro de este canal de distribución se agrupaban los Centros Comerciales, Conasuper's "A" y Conasuper's "B".

FUENTE: Carpeta de Consejo de Administración de Diconsa; diciembre de 1992.

El nuevo enfoque operativo de DICONSA propició la participación más activa de las comunidades que aportaban instalaciones, equipamiento y en algunos casos capital de trabajo. Por su parte, DICONSA concentraba sus esfuerzos en el manejo eficiente de sus almacenes y flota vehicular, por ser estos, junto con las tiendas infonavit, la única infraestructura distributiva propiedad de la empresa.

Como parte de la consolidación de DICONSA, se realizó la fusión de tres empresas subsidiarias que unificarán programas y metas, a fin de simplificar el proceso de comercialización incrementando la eficiencia y la productividad de las empresas involucradas y reducir los gastos de operación. Así el 9 de julio de 1991, se autorizó la fusión de las siguientes empresas:

*** DICONSA Estado de México con DICONSA Metropolitana.**

*** DICONSA Noroeste con DICONSA Sonora.**

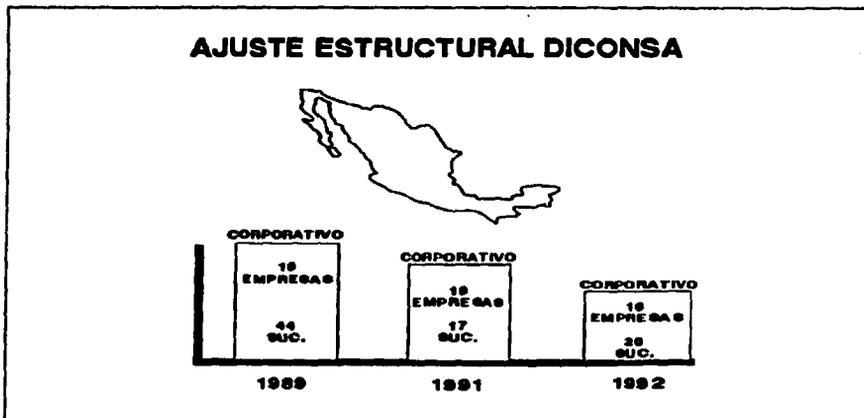
*** DICONSA Guerrero con DICONSA Sur.**

En el caso de la fusión de DICONSA Noroeste, se consideró conveniente fusionar dos de sus sucursales con DICONSA Sinaloa, cambiando el nombre de esta última por la nueva DICONSA Pacífico.

La nueva estructura del Sistema DICONSA quedó conformada por un Corporativo (Dicconsa) y 16 Subsidiarias que a continuación se enumeran:

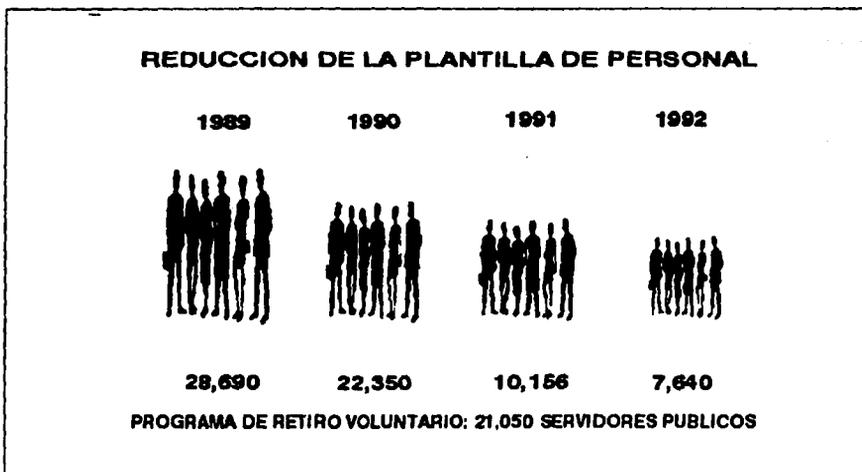
1. Distribuidora CONASUPO del Bajío, S.A. de C.V.
2. Distribuidora CONASUPO de Campeche, S.A. de C.V.
3. Distribuidora CONASUPO del Centro, S.A. de C.V.
4. Distribuidora CONASUPO del Edo de México, S.A. de C.V.
5. Distribuidora CONASUPO de Hidalgo, S.A. de C.V.
6. Distribuidora CONASUPO Metropolitana, S.A. de C.V.
7. Distribuidora CONASUPO de Michoacan, S.A. de C.V.
8. Distribuidora CONASUPO del Norte, S.A. de C.V.
9. Distribuidora CONASUPO Norte-Centro, S.A. de C.V.
10. Distribuidora CONASUPO de Oaxaca, S.A. de C.V.
11. Distribuidora CONASUPO del Pacifico, S.A. de C.V.
12. Distribuidora CONASUPO Peninsular, S.A. de C.V.
13. Distribuidora CONASUPO del Sur, S.A. de C.V.
14. Distribuidora CONASUPO del Sureste, S.A. de C.V.
15. Distribuidora CONASUPO de Tamaulipas, S.A. de C.V.
16. Distribuidora CONASUPO de Veracruz, S.A. de C.V.

GRAFICA 5.



Como consecuencia lógica, la modernización estructural de DICONSA iniciada en octubre de 1989, estableció diversas acciones de saneamiento operativo y financiero, que han conducido entre otras cosas, a una reducción permanente y significativa de la plantilla de personal en todas las empresas del sistema, de tal manera que de 1989 a 1992 la disminución en el personal fue del 73.3%.

GRAFICA 6.



El proceso de modernización planteado al inicio del sexenio, dio un paso en forma definitiva a la participación comunitaria en la distribución de productos básicos en zonas rurales y urbanas marginadas del territorio nacional, prueba de esto es que la paraestatal "distribuyó productos ... por 2,347 millones de nuevos pesos, de los cuales el 62.1% fueron ventas de

abarrotes básicos,...el 35% fue de granos básicos como el maíz, el frijol y el arroz, así como de azúcar, mientras que el resto fue de mercancías generales,.. casi el 80% fue distribuido en tiendas rurales comunitarias, como parte de la reconversión... y atendió a 22 millones 231 mil campesinos de las 53 etnias del país y a 6 millones 969 mil en zonas urbanas o colonias populares.^{27/}

Como se ha podido apreciar, la función del Sistema CONASUPO desde su primer antecedente que fue el Comité Regulador de Trigo de 1937 hasta la CONASUPO integrada por diez filiales, ha tratado de responder a las demandas y movimientos de los sectores obrero y campesino, que reclaman la regulación de los mercados de productos básicos. Sin embargo, por la severa situación económica que estalló en 1982, al igual que otras empresas del sector público ha visto condicionado su crecimiento y sus funciones, con el propósito de adecuarse a los lineamientos de política económica de los últimos dos sexenios.

DICONSA como parte integrante de CONASUPO, ha llevado al cabo acciones tendientes a cumplir con la reordenación económica y con el cambio estructural sugerido por el gobierno mismas que en su mayoría no han dado los resultados esperados que conduzcan a una mayor eficiencia en su funcionamiento. Dentro de esas acciones se pueden destacar las siguientes:

27/ González, Eduardo. "Surtirá DICONSA productos básicos por N\$3,000 millones". El Financiero. martes 8 de junio de 1993. Pág. 39.

- * En 1983, por recortes presupuestales se transforma el Programa CONASUPO Coplamar en Programa CONASUPO Rural de Abasto Comunitario.**

- * Se puso en marcha dos programas rectores de su cambio estructural: El de Distribución y Regulación CONASUPO; y el de Reordenación Administrativa y Capacitación, los cuales no funcionaron por la falta de capacidad y visión en su implementación, generando solo derroche de recursos.**

- * En 1983, desconcentró sus actividades en 6 empresas y 44 sucursales con el objetivo de tener una mayor integración a nivel estatal y poder participar de manera activa en los Comités de Planeación de Desarrollo Estatal (Coplades), que si bien es cierto permitió ampliar el espacio de distribución de productos básicos, también propicio un crecimiento de su estructura burocrática con las consecuencias lógicas de ineficiencia.**

- * En 1986 se crea Dicconsa como corporativo, cuya función sería planear y programar las actividades y los recursos de las empresas de manera más eficiente, lo cual no se logró, pues el funcionamiento de la empresa se burocratizó aún más; además se crean otras 13 empresas subsidiarias.**

- * A partir de 1988, participa activamente dentro del Programa Nacional de Solidaridad.**

- * En 1989, se cierra casi en su totalidad el canal de distribución urbano, que generaba las mayores pérdidas de la empresa y el cual ya no respondía a las necesidades de la población de escasos recursos.**

- * A partir de 1989, se inicia un proceso de apertura de tiendas en zonas rurales y marginadas urbanas, así como de Almacenes CONASUPO Solidaridad; y con esto también se inicia una intensa etapa dentro de la participación comunitaria en el abasto de alimentos.**

- * La modernización de DICONSA iniciada en 1989, la ha llevado a adecuar de manera continua su estructura administrativa, llegando así a 1992 con 73.3% menos de su personal.**

El esfuerzo realizado por el Sistema CONASUPO y por DICONSA para adecuar su estructura y funcionamiento, ante condiciones de restricción de recursos, con el objetivo de seguir cumpliendo con su compromiso social con mayor eficiencia, no dió los resultados esperados por la falta de capacidad administrativa y por el manejo político que se le dio a la operación de la empresa.

4. EVOLUCION FINANCIERA DE DICONSA (1982-1992).

Durante la última década, la situación de crisis económica por la que atravesó el país tuvo un doble efecto a nivel económico y social: por un lado, obligó al gobierno a reordenarse económicamente, por lo que la característica de la política económica seguida por el Estado durante este periodo fue la reducción del gasto y de las transferencias de recursos hacia todos los sectores de la economía; y por otro, los ingresos reales de la población -sobre todo de los segmentos más pobres del país- se deterioraron cada vez más.

Es por lo anterior, que resulta importante revisar cómo una empresa paraestatal como DICONSA ha respondido a las condiciones de restricción de recursos y saneamiento financiero del sector público, sin olvidar la función social que realiza.

4.1. VENTAS Y RESULTADO DE OPERACION.

4.1.1 EVOLUCION DE LAS VENTAS.

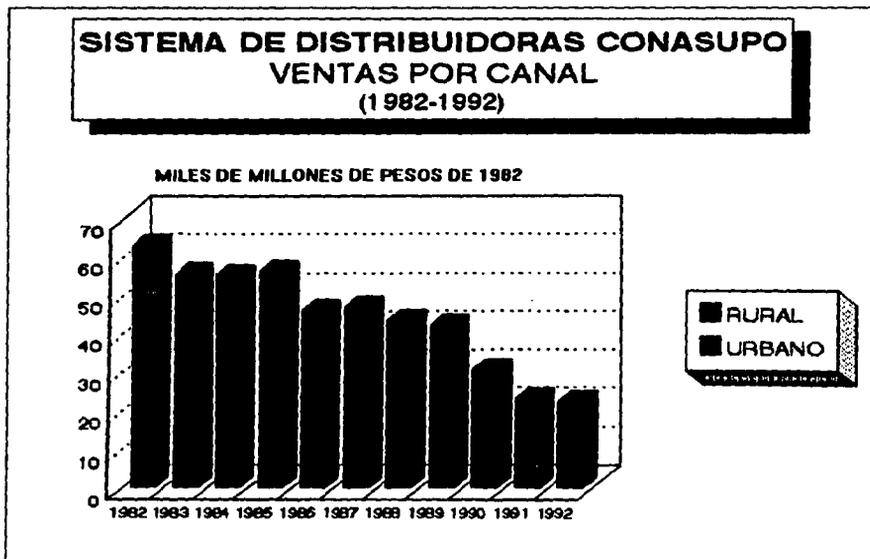
Este apartado se ha establecido para analizar uno de los elementos más importantes en el funcionamiento de cualquier empresa, como son ventas;

ya que es generalmente el principal medio por el cual la empresa obtiene recursos propios.

En el caso específico de DICONSA, si bien es cierto que por su carácter comercial, las ventas juegan un papel importante, éstas no son el medio por el cual obtiene recursos financieros que le permiten funcionar normalmente; sin embargo, son un indicador de como la empresa cumple con su razón de ser, es decir, allegar alimentos básicos a los estratos de la población económicamente más desprotegidos.

Las ventas de DICONSA durante el periodo de análisis decrecieron en un 64.5% en términos reales, al pasar de 62,915 a 22,335 millones de pesos, a precios constantes de 1982.

GRAFICA 7.



En el ámbito urbano, la caída se fue acentuando, principalmente a partir de 1989, cuando la empresa decidió cerrar los Centros Comerciales, los Conasupers "A" y "B", y las tiendas concesionadas, de esta manera las ventas decrecieron en un 90.7% dentro del periodo de análisis. Las cifras anteriores podrían resultar hasta cierto modo lógicas, si se considera que para 1992 el canal urbano había desaparecido casi en su totalidad por la reordenación administrativa realizada dentro de la empresa; por eso, es importante aclarar que antes de iniciar el cierre de tiendas urbanas (1989) la tasa de crecimiento promedio del canal urbano fue de -5.7%, lo cual deja ver su mal funcionamiento. Al interior del programa urbano, existe sólo un canal de distribución importante, con crecimiento positivo, que es el Programa para Zonas Populares Urbanas (PAZPU), el cual creció a un ritmo del 162.7% anual promedio en términos reales, de 1983 (año en que inició su operación) a 1992.

Por otro lado, el canal de distribución rural ha crecido durante el mismo periodo en un 34.1%.

"En cierta medida, la evolución de las ventas totales y por canal se explica por el crecimiento diferenciado de la infraestructura, vale decir, por el crecimiento extensivo del sistema. Los canales que más crecieron en tiendas en el periodo considerado fueron el Pazpu y el Rural."^{28/} Aunque, como se podrá observar, en los cuadros siguientes hasta antes de la reestructuración, el resto de los canales también observaron un crecimiento importante en su infraestructura, estos contrario a lo que podría pensarse, redujeron su nivel de ventas.

^{28/} Gerencia de Programación y Presupuesto. DICONSA. "Evolución del Sistema de Distribuidoras CONASUPO 1982-1988". JMC. Enero de 1989. Pág.6.

CUADRO 5.

**SISTEMA DE DISTRIBUIDORAS CONASUPO
VENTAS POR PROGRAMA
(Millones de Pesos de 1982)**

AÑOS	URBANO		RURAL		TOTAL
	VENTAS	%	VENTAS	%	
1982	49,691	79.0	13,224	21.0	62,915
1983	41,617	74.7	14,104	25.3	55,721
1984	39,798	72.0	15,477	28.0	55,276
1985	40,567	71.8	15,911	28.2	56,478
1986	31,598	68.4	14,587	31.6	46,185
1987	31,918	67.7	15,240	32.3	47,159
1988	28,222	64.6	15,498	35.4	43,719
1989	26,027	61.5	16,296	38.5	42,323
1990	13,501	44.3	17,007	55.7	30,508
1991	5,023	21.9	17,939	78.1	22,962
1992	4,601	20.6	17,734	79.4	22,335

FUENTE: DICCONSA/Gerencia de Contabilidad/Estados Financieros Anuales.

Si analizamos las ventas reales por tienda (ventas/número de tiendas), observaremos que los mayores decrecimientos se presentan en los canales de distribución urbanos de mayor piso de venta; como son Centros Comerciales, Conasupers "A" y "B", en tanto que las ventas reales por tienda se duplicaron en el Pazpu, mientras que el Rural presenta la menor caída (ver anexo no. 1.).

"En suma, la estrategia de crecimiento de la infraestructura sólo tuvo respuesta cuando se vinculó estrechamente con la población objetivo y con

sus necesidades; y en caso contrario, cuando la expansión de la infraestructura se hizo sin ese vínculo "concertado" entre capacidad de servicio de DICONSA (oferta) y necesidades de la población objetivo (demanda), las aperturas sólo se tradujeron en mayor ociosidad en la capacidad instalada de esos canales."^{29/}

4.1.2 ANALISIS DE GASTOS DE OPERACION.

Considerando el Estado de Resultados y la naturaleza de los diferentes tipos de gastos, éstos pueden clasificarse en gastos directos de venta, remuneraciones, mantenimiento, gastos fijos y gastos variables.

Los gastos directos a venta están integrados por comisiones que la empresa otorga sobre la venta, fletes, material de empaque y almacenaje. Dentro de estos, los más importantes son las comisiones y los fletes. Por tanto, el monto de este tipo de gastos estará en función básicamente de la cantidad de tiendas concesionadas y campesinas.

En el renglón de remuneraciones se integran los sueldos y salarios que la empresa paga a sus empleados, y su monto está determinado principalmente por el nivel de sueldos y salarios, el tamaño de la plantilla y, la proporción existente de funcionarios y empleados.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

^{29/} Gerencia de Programación y Presupuesto. Ob. cit., Pág. 7.

Por lo que respecta a gastos de mantenimiento, éstos están en función del número de vehículos y del equipo de tiendas, así como el grado de deterioro de la infraestructura.

El rubro de gastos fijos variables comprende los conceptos de vigilancia, combustibles y lubricantes, gastos de la gerencia general, publicidad y servicios a comunidades rurales. Se ha dado en llamarles fijos modificables, debido a la relativa flexibilidad que existe para hacerlos variar en el corto plazo.

Por último, en la clasificación de gastos fijos se encuentran aquellas partidas de gastos que, por su naturaleza, son difíciles de alterar en un periodo relativamente corto. Aquí se encuentran las partidas de depreciaciones, amortizaciones, impuestos y derechos, arrendamientos, papelería, servicios de teléfono, luz y fuerza, y prima de seguros por daños.

Los gastos totales decrecieron en un 47.0% en términos reales, de 1982 a 1992, al pasar de 13,300.0 a 7,071.6 millones de pesos de 1982 respectivamente. Considerando los niveles de venta, la reducción en los gastos no significa de ninguna manera un funcionamiento sano de la empresa, sino por el contrario, refleja una falta de adecuación de la empresa a la situación económica y una ineficiencia en el manejo de los recursos; ya que mientras las ventas caen en un 64.5%, los rubros de gastos decrecen a un ritmo mucho menor, lo que arroja de manera automática un déficit creciente de DICONSA, que analizaremos más adelante.

CUADRO 6.

SISTEMA DE DISTRIBUIDORAS CONASUPO S.A. DE C.V.
ESTADO DE RESULTADOS AGREGADO
1982-1992
(Millones de Pesos de 1982)

AÑO	VENTAS	UTILIDAD BRUTA	GASTOS TOTALES	RESULTADO DE OPERACION
1982	62,915.0	11,808.0	13,330.0	-1,522.0
1983	55,721.2	9,530.2	13,266.2	-3,736.1
1984	55,275.5	9,827.3	11,537.7	-1,710.5
1985	56,477.7	9,414.3	11,970.9	-2,556.6
1986	46,185.1	8,178.7	11,226.0	-3,047.3
1987	47,158.8	8,992.5	11,414.8	-2,422.3
1988	43,719.3	6,935.8	10,500.5	-3,564.7
1989	42,322.6	6,474.3	10,663.7	-4,189.5
1990	30,508.0	4,745.9	7,995.3	-3,249.4
1991	22,962.1	3,928.4	7,395.5	-3,467.1
1992	22,334.9	3,833.4	7,071.6	-3,238.2

FUENTE: Datos tomados de los DICONSA en cifras de cada año, Gerencia de Contabilidad y Finanzas.

El programa de reestructuración administrativa redujo considerablemente los gastos (25.2% de 1989 a 1990), así los gastos que se vieron más fuertemente afectados a la baja por este programa, fueron: el de Remuneraciones y Previsión Social, que observó la mayor caída por la reducción de la plantilla de personal en un 73.3%; mientras que, el rubro de Gastos Directos de Venta, el segundo de mayor reducción, tuvo una caída del 48.6% en términos reales, como consecuencia de la drástica reducción de las comisiones por el cierre del canal concesionado urbano (ver anexo no. 2).

Los demás rubros de gastos, como son mantenimiento, fijos y variables, tuvieron una reducción menor como consecuencia directa de los programas de expansión de infraestructura, tanto en el programa rural como en el Pazpu, ya que se aumentó la flotilla de transporte y se sustituyó de 1990 a 1992 el 20% del transporte de carga, se rehabilitaron casi el 100% de los almacenes y se instaló equipo de cómputo en la totalidad.

Al revisar la estructura de gastos, es importante destacar que el rubro de remuneraciones es el que tuvo una mayor participación (49.7% en 1982 a 38.4% en 1992) y por lo tanto, es el gasto que más impactó en la variación del total; como se puede apreciar más claramente a partir de 1990, en donde, a la reducción del gasto total, el rubro de remuneraciones contribuye con más del 60%. (ver anexo no. 2)

Por lo anterior, se puede decir que la variación en los gastos es relativamente independiente del comportamiento de las ventas; su evolución depende fundamentalmente de la política de crecimiento adoptada por la empresa. El intentar reducir el nivel de gastos como respuesta a una caída importante de las ventas, equivaldría a influir tanto en el tipo de atención a la población objetivo, como en la dirección de crecimiento de DICONSA.

4.1.3. RESULTADO DE OPERACION.

La operación del Sistema DICONSA entre 1982 y 1992 fue crecientemente deficitaria en su resultado de operación como una consecuencia combinada

de la caída en las ventas y, como vimos anteriormente, por la mayor rigidez de ajuste a la baja en los gastos de operación.

El margen bruto que es el primer nivel de utilidad y la fuente inicial para enfrentar los gastos de operación ha variado realmente muy poco, ya que de representar el 18.8% de las ventas en 1982, en 1992 representó el 17.2%, lo cual arroja una variación a la baja de 1.6 puntos. Lo anterior, es resultado del cambio en la composición de las ventas, que como respuesta a la demanda de la población atendida se ha dirigido a favor de los bienes básicos y superbásicos (granos y abarrotes en general), que son los que menor margen de utilidad tienen, ya que de tener una participación de 67.6% en 1982 representan el 97.0% en las ventas totales en 1992; mientras que las líneas con mayor margen, como son Mercancías Generales y Juguetes, Ropa y Accesorios para Bebe, han reducido su participación en ventas al pasar de 14.9% a 2.9% durante el mismo periodo (ver cuadro no. 7). Es por eso que el principal componente de la caída en el resultado bruto es la caída en las ventas, más que el propio margen de utilidad.

Los gastos de operación, como se mencionó, mostraron una resistencia a descender para ajustarse a las ventas y con el resultado bruto. Hasta 1992 los gastos de operación tuvieron una reducción de 40.95% respecto a 1982, mientras que las ventas y el resultado bruto se redujeron 64.5% y 67.5% respectivamente, con lo cual, el peso de los gastos como participación a ventas aumentó de 21.2 a 31.7 puntos, con el efecto lógico en el resultado de operación, cuyo déficit aumentó en términos reales en un 112.8% en el mismo periodo (ver anexo no. 2).

CUADRO 7.

**SISTEMA DE DISTRIBUIDORAS CONASUPO
PARTICIPACION DE VENTAS Y MARGEN BRUTO**

	ABANQUETES		PERECEDEROS		SOCIALES		EUROPA Y ACC.		TOTAL	
	VENTAS	MARGEN	VENTAS	MARGEN	VENTAS	MARGEN	VENTAS	MARGEN	VENTAS	MARGEN
1982	67.55	18.14	17.55	12.38	10.93	28.42	3.97	31.04	100.00	18.77
1983	72.41	16.92	13.96	8.45	9.75	28.43	3.88	23.08	100.00	17.10
1984	73.67	17.83	13.81	8.32	8.98	28.75	3.54	25.76	100.00	16.78
1985	74.62	17.09	14.58	5.43	7.61	29.55	3.21	27.30	100.00	16.67
1986	77.21	18.73	12.45	10.06	7.30	30.22	3.04	26.33	100.00	18.72
1987	77.00	19.66	13.00	9.09	7.00	28.77	3.00	25.94	100.00	19.11
1988	80.74	18.50	11.91	9.41	5.48	30.16	1.89	29.00	100.00	18.25
1989	81.31	16.70	11.98	9.36	4.97	23.31	1.74	21.71	100.00	16.24
1990	87.08	17.06	9.24	6.11	2.81	23.59	.88	19.81	100.00	15.56
1991	96.93	17.64	.41	14.79	2.27	24.69	.39	26.76	100.00	17.62
1992	96.95	17.51	.17	11.27	2.42	25.69	.46	23.40	100.00	17.73

Fuente: Gerencia Corporativa de Presupuesto y Finanzas/Estados Financieros Anuales/ene de 1994.

Este conjunto de factores, caída en ventas, caída más acentuada en el resultado bruto y mayor resistencia a caer de los gastos de operación, han conducido a DICONSA a déficits de operación persistentes y crecientes, lo cual representó el -2.4% por ciento en 1982, y el -14.5 en 1992 respecto a ventas.

Es importante destacar, que en el último año en que funcionó el programa urbano (1990), los almacenes rurales (programa rural) tuvieron un resultado de operación de 7,273.5 millones de pesos, a diferencia del programa urbano que registró toda la pérdida del sistema, para arrojar un resultado de operación negativo en -240,930.7 millones de pesos, lo cual reflejaba con

claridad el mal funcionamiento de la mayoría de los canales de distribución de ese programa.

4.2. RECURSOS FISCALES Y POLITICA DE SUBSIDIOS.

Los recursos fiscales, son las transferencias monetarias que el gobierno federal destina para promover o apoyar actividades que tengan un impacto social favorable. Normalmente, los recursos fiscales son parte integrante del conocido mecanismo de subsidios, es por esto que a continuación hablaremos un poco sobre este tema.

"El subsidio constituye una transferencia de recursos económicos que se practican con diversos propósitos según sea el tipo de destinatario: cuando se dirige a unidades productoras y/o comercializadoras de bienes y servicios, generalmente se busca compensar pérdidas de operación o estimular ciertas decisiones económicas; cuando se destina al consumidor de un bien o un servicio se busca favorecer el acceso a los mismos, por la vía de mantener bajos sus precios"^{30/}.

4.2.1. LOS SUBSIDIOS A PRODUCTOS BASICOS EN MEXICO (1982-1992)

En el caso de subsidios otorgados a productos alimenticios, pueden clasificarse en función de sus propósitos: los destinados directamente al

^{30/} Calderón Tinoco Rosendo. 'La Reestructuración de los Subsidios a Productos Básicos y Modernización de la CONASUPO'. Colección el Trimestre Económico No. 73, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1993.

apoyo de la producción de bienes básicos de alimentación; y los destinados para la distribución y consumo de bienes finales.

Durante el desarrollo económico de México, la política de subsidios a través de precios ha sido un elemento importante dentro de la estrategia de desarrollo. Durante el periodo comprendido entre 1950 y 1982, cumplió un papel importante en la consecución de tres propósitos complementarios: como instrumento de promoción del desarrollo industrial vía el abaratamiento de las materias primas e insumos; como instrumento eficaz en la estabilización relativa de los precios internos y en la situación extrema como elemento central de la estrategia antinflacionaria, y como elemento amortiguador de los efectos negativos en la distribución del ingreso, al subsidiar el consumo de la población vía el abaratamiento de los principales bienes-salario.

"Los subsidios que CONASUPO canaliza al sistema son de tres tipos: un subsidio por la vía de los precios, que equivale a la diferencia entre el precio de compra (de garantía) más los costos de operación, administrativos y financieros, y el precio de venta a la industria; un subsidio directo a la industria procesadora de grano para masa y harina, que consiste en la diferencia del costo real de producción y el precio de venta oficial; y un subsidio dado a través de los programas sociales de distribución, como ha sido el de cupones o tarjetas"^{31/}

En la década de los setentas, la mayoría de los subsidios a los alimentos se canalizó por medio del Sistema CONASUPO, que adquirió tan importantes

31/ Kirsten Appendix. Ob. Cit. Pág. 189-1990.

funciones como la de regulación y abastecimiento de las subsistencias populares, mediante la intervención directa en los mercados nacional e internacional, comprando y vendiendo, tanto los productos de consumo final como los granos para la industria alimentaria. La intervención de la CONASUPO, cuya presencia registró una expansión extraordinaria a partir de esos años, implicó desde entonces considerables transferencias del gobierno para compensar el creciente déficit de operación en que incurría el organismo, con el propósito deliberado de atenuar las presiones inflacionarias.

"Por lo anterior, el renglón de subsidios adquirió progresivamente mayor importancia en el desempeño global del Sistema CONASUPO y, por lo tanto, un mayor peso relativo en su gasto corriente, expresándose en un alto déficit de operación que gravitó fuertemente sobre la situación financiera de este organismo."^{32/}

La crisis de 1982 y la política del gobierno para enfrentarla, tuvo efectos directos sobre los recursos destinados, a apoyar la comercialización de los productos alimenticios. La política de precios y subsidios se vinculó estrechamente con el objetivo de sanear las finanzas públicas, mientras que por otro lado, se pretendía proteger el consumo básico de la población de escasos recursos ^{33/}. El sistema CONASUPO a partir de ese momento se sujetó a un amplio programa de reorganización administrativa y saneamiento financiero. Dentro de ese proceso, los esquemas de subsidios

^{32/} Calderón Tinoco Rosendo. Ob. cit., Pág. 95

^{33/} "En junio de 1984, el sistema de Distribuidoras de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (DICONSA) inició la operación del Programa Maíz-Tortilla, cuyo objetivo fue apoyar el establecimiento de precios diferentes del producto, orientando de manera selectiva y transparente el subsidio hacia un importante segmento de la población de menores ingresos del país". *Ibidem*, Pág.160.

a productos básicos tuvieron una reducción drástica de las transferencias totales a CONASUPO al pasar de 210,231 a 73,395 millones de pesos de 1984 a 1988, respectivamente (65.1%). La progresiva reducción y/o eliminación se logró fundamentalmente por la vía de incorporar a la estructura de los precios de venta todos los gastos en que incurría CONASUPO para operar el abasto de granos y oleaginosas a la industria alimentaria.

Así, durante los primeros años y hasta 1984 las transferencias se destinaron en su mayor parte a cubrir el déficit de operación del organismo; para 1985 se empezaron a realizar transferencias de capital y para pago de pasivos; para 1987, que es el año con más bajo nivel de transferencia, se eliminaron subsidios a la mayoría de los productos y se estableció la modalidad de subsidios directos al consumo de tortilla, maíz y leche.

CUADRO 8.

**SUBSIDIO TOTAL A PRODUCTOS BASICOS OPERADOS POR CONASUPO.
1983-1989
(Millones de Pesos)**

AÑO	PRECIOS CORRIENTES		PRECIOS DE 1983		INDICE	
	CONASUPO	SECOFI	CONASUPO	SECOFI	CONASUPO	SECOFI
1983	224	219	224	219	100	100
1984	313	374	189	226	84	103
1985	243	247	93	96	42	43
1986	204	182	42	33	19	15
1987	138	508	12	45	5	21
1988	1,937	1,787	80	74	36	34
1989	3,266	3,856	113	133	50	61

Fuente: Conasupo; Estados Financieros Consolidados en la cuenta pública 1983-1988 y presupuesto modificado 1989; Secofi, Secretaría de Comercio Interior, documento interno, 1989.

A finales de 1987, con una espiral inflacionaria creciente, se negoció el PSE, que planteó como objetivo central el control de la inflación, que buscó primero corregir los precios y tarifas públicas ajustándolos y dando un incremento al salario mínimo. En marzo del siguiente año se tomó la decisión de congelar los precios y tarifas públicas; los precios de la canasta básica quedaron sujetos al régimen de control de precios.

La estrategia en el manejo de los precios, tuvo dos aspectos fundamentales: por un lado, los precios de garantía pagados por el gobierno al productor continuaron aumentando; mientras que los precios al consumidor final se mantuvieron prácticamente congelados desde marzo de 1988. Ante la situación mencionada, volvió a aparecer el subsidio a dichos productos (ver cuadro no.9), lo que significó una carga para el gasto público.

Ese esquema fue modificado a mediados de 1990, cuando se ajustaron los precios de garantía, y aún, cuando el pacto seguía vigente, se decidió retirar definitivamente los subsidios generalizados al precio de la tortilla y sustituirlos por un precio directo, lo que significó un avance en el proceso de desregulación y la privatización del sistema maíz-tortilla.

"El sistema maíz-tortilla constituye el eje de los subsidios a los alimentos, de modo tal, que a fines de los ochentas absorbió la mitad de los otorgados al Sistema CONASUPO; es por lo que los cambios en la política de precios-subsidios y distribución en este sistema, son el reflejo más claro de la evolución de la política alimentaria en los años recientes."^{34/}

34/ Kirsten Appendini. Ob. Cit., Pág.180.

CUADRO 9.

**MONTO DE SUBSIDIO POR PRODUCTO 1983-1989
(MILLONES DE PESOS CORRIENTES)**

PRODUCTO	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
MAIZ	75.7	120.6	141.9	95.1	260.1	888.7	1671.8
SORGO	70.2	80.0	15.2	30.9	26.6	146.9	75.3
FRIJOL	7.7	15.0	22.7	14.5	88.1	134.2	247.6
TRIGO	30.0	63.2	66.9	0.0	18.2	170.3	510.4
ARROZ	0.0	0.0	0.0	4.3	75.1	84.0	75.3
OLEAGINOSAS	30.5	93.8	0.0	0.0	0.0	0.0	392.2
LECHE EN POLVO	4.7	1.7	0.0	17.6	41.7	362.6	933.8
TOTAL	218.6	374.3	246.7	162.4	507.8	1786.7	3855.6
ESTRUCTURA PORCENTUAL							
MAIZ	34.6	32.2	57.5	58.6	51.2	49.7	41.9
SORGO	32.1	21.4	6.2	19.0	5.2	8.2	2.0
FRIJOL	3.5	4.0	9.2	8.9	17.0	7.5	6.4
TRIGO	13.7	16.9	27.1	0.0	3.6	9.5	13.2
ARROZ	0.0	0.0	0.0	2.6	14.8	4.7	2.0
ALEAGINOSAS	13.9	25.1	0.0	0.0	0.0	0.0	10.2
LECHE EN POLVO	2.1	0.5	0.0	10.8	8.2	20.3	24.3
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Subsecretaría de Comercio Interior.

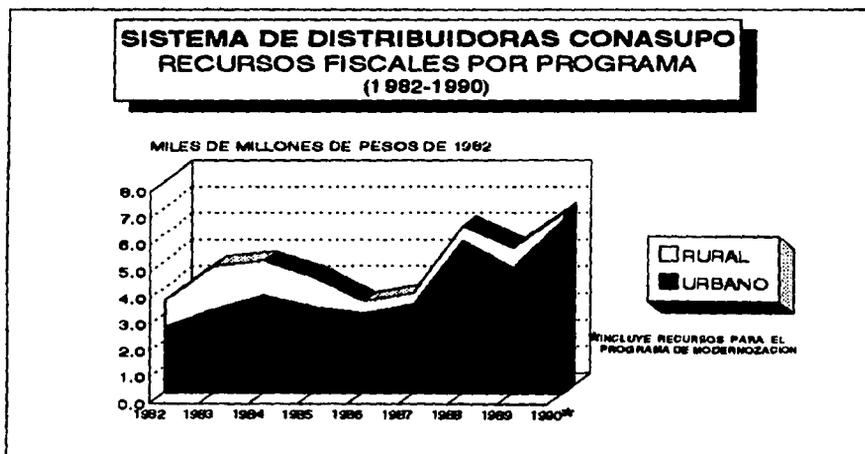
Así, el retiro de los subsidios, tanto a la producción como al consumo, fue sustituido por la importación masiva de maíz, por lo que en los últimos años la distribución del subsidio se ha realizado a través del eje de distribución de los programas de CONASUPO y las organizaciones de la población consumidora de menores ingresos, como lo estipula el PND 1988-1994.

4.2.2. RECURSOS FISCALES DESTINADOS A DICONSA.

Por la función que realiza DICONSA de regular los mercados de productos básicos y establecer con su presencia un control de precios sin fines de lucro, se encuentra a expensas de los recursos que el gobierno pueda proporcionarle para realizar con eficacia tan importante función social. Por esa razón, los recursos fiscales juegan un papel preponderante en el funcionamiento normal de la empresa, ya que de ellos depende en la mayoría de las ocasiones la actividad y el nivel de beneficio que pueda otorgar la empresa a los estratos de población más desprotegidos.

La evolución de los recursos fiscales ha estado sujeta a la política económica que el gobierno ha adoptado para apoyar las actividades de distribución y abasto de alimentos, así como también a las situaciones de tipo coyuntural por las que ha atravesado la economía.

GRAFICA 8.



Los recursos financieros asignados a DICONSA a partir de 1982 tuvieron un crecimiento constante hasta 1990, ya que de un monto de 3,521.9 pasaron a 6,802.7 millones de pesos de 1982, durante ese periodo.

Las aportaciones federales se destinaron en su mayoría a apoyar la operación de la empresa, es decir, en la recapitalización de las tiendas y almacenes, capacitación social e institucional, y pago de intereses. De esa forma los recursos para apoyar la operación de representar el 41.9 en 1982 pasaron a significar un 82% para 1990. (ver cuadro no. 10). Además, de que durante ese periodo se dio un gran impulso a la apertura de tiendas de carácter netamente comunitario (Pazpu y Tiendas Campesinas), lo cual hacía necesario destinar más capital de trabajo hacia las tiendas y almacenes comunitarios.

CUADRO 10.

**SISTEMA DE DISTRIBUIDORAS CONASUPO
RECURSOS FISCALES POR DESTINO**

1982-1991

ANO	INVERSION	OPERACION	TOTAL
1982	58.1	41.9	100
1983	34.3	65.7	100
1984	27.7	72.3	100
1985	24.0	76.0	100
1986	26.6	73.4	100
1987	25.7	74.3	100
1988	8.7	91.3	100
1990	14.0	86.0	100
1991	18.0	82.0	100

FUENTE: Gerencia Corporativa de Presupuesto, DICONSA.

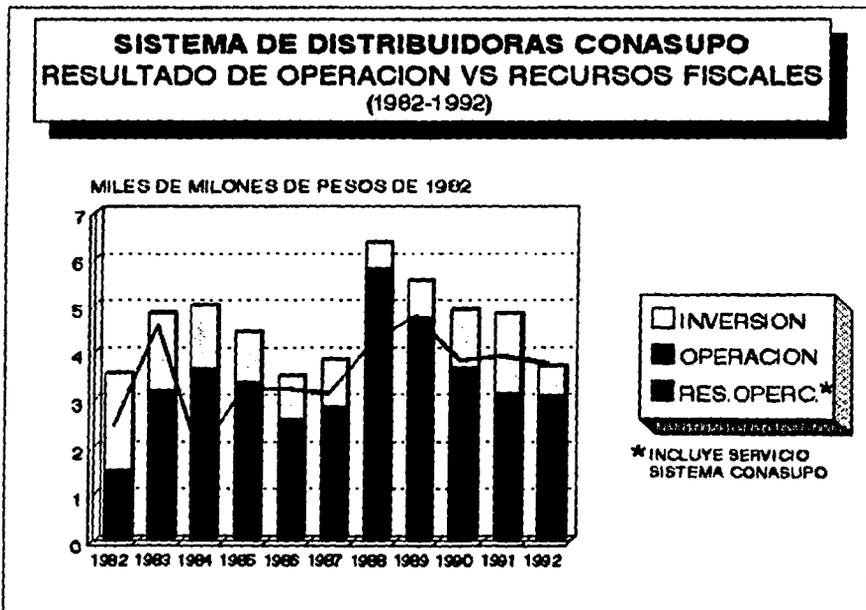
El programa de distribución que absorbió la mayor cantidad de recursos fiscales durante el período, fue el Urbano, que de representar el 70.7% en 1982 llegó hasta un 96.2% en 1990, de los recursos totales asignados a DICONSA. Dentro del Programa Urbano, más del 70% era asignado para la operación, llegando en 1989 a casi el 90%; lo anterior resulta lógico si recordamos que la operación del Programa Urbano, como se mencionó en el apartado anterior, fue deficitaria durante todo el periodo de análisis, por lo que para seguir funcionando hasta 1990 cuando se cierra casi por completo ese programa dependió fundamentalmente del apoyo de los recursos fiscales asignados a la empresa. Por otro lado, hay que recordar que dentro de este programa, estaba enmarcado, lo que quizá sea el ejemplo más claro de la transferencia de subsidios hacia la alimentación, el Programa Maíz Tortilla.

El año de 1990 representó para DICONSA la coyuntura del cambio, y el año en donde los recursos fiscales destinados por el gobierno federal hacia esa institución alcanzaron su límite al llegar a 403,095.7 millones de pesos corrientes; de los cuales, 115,081.8 millones fueron destinados a apoyar la reestructuración interna de la empresa, que incluyó el cierre de los Centros Comerciales, Conasuper's "A" y "B" y de las tiendas concesionadas, lo que trajo como consecuencia la reducción de la plantilla de personal, además de la fusión de empresas regionales.

Es importante resaltar que los recursos fiscales destinados a apoyar la operación de DICONSA en algunos años del periodo de estudio, no lograron compensar las pérdidas en las que incurría la empresa (ver gráfica no. 9), fue por eso que parte de los recursos destinados a la inversión

(apertura de nuevas tiendas, equipamiento de tiendas y almacenes, y modernización de la infraestructura) fueron desviados para apoyar y cubrir la mala operación de la empresa, lo que es verdaderamente importante, puesto que refleja una mala administración de la institución que la ha llevado a una descapitalización constante, ya que mientras aumentaron sus pérdidas, éstas eran compensadas dentro del mismo pasivo por el aumento en la partida de aportaciones pendientes de capitalizar y por el aumento desproporcionado en la cuenta adeudos a favor de CONASUPO (ver anexo no. 3).

GRAFICA 9.



Sin duda, los recursos fiscales que el gobierno federal proporciona a DICONSA, fueron y son el instrumento vital de la operación de la empresa, que funcionó de manera deficitaria, por lo cual, se hacía necesario el apoyo directo con recursos monetarios que subsanaran la mala administración financiera de los capitales de trabajo asignados a las tiendas y contribuyeran a continuar con el objetivo fundamental de la empresa, que es el de subsidiar la distribución y el consumo de alimentos básicos para las clases más desprotegidas.

4.3. CONTRIBUCION SOCIAL DE DICONSA.

"En el marco de la crisis y ajuste de la economía mexicana, las posiciones respecto a la política alimentaria han cambiado radicalmente. Primero, el recorte presupuestal ha obligado a disminuir el gasto y por lo tanto los subsidios a lo largo de la cadena de abasto alimentario. Segundo, el nuevo modelo de economía abierta ha cambiado la correlación de fuerzas dentro del aparato estatal, ya que el Estado ha ido retirando su participación en la economía, para enfocar sus funciones hacia la justicia y equidad social, esto es, hacia el lado redistributivo. Como consecuencia, en el eje institucional producción-consumo, se han fortalecido los agentes que gestionan el abasto por el lado del consumo, en particular la Secretaría de Comercio (Secofi), que fija los precios intermedios y finales de los productos básicos, y CONASUPO-DICONSA que los distribuye. Al mismo tiempo, la población organizada, tanto rural como urbana, ha adquirido experiencia en la lucha por mejorar el abasto a sus comunidades."^{35/}

^{35/} *Ibidem*, Pág.177-178

Desde 1982, una de las prioridades gubernamentales fue el abasto alimentario, cuyos objetivos se plasmaron en el Plan Nacional de Alimentación que proponía como metas la soberanía y seguridad alimentaria definida en términos de suficiencia, disponibilidad y acceso. De esa forma la política de abasto se movió dentro de dos ejes de presión contradictorios, por una lado, la ya mencionada reducción de los subsidios al consumo como consecuencia del ajuste presupuestal, y por otro, la creciente exigencia por parte de los consumidores de un mejor abasto de productos básicos a precios bajos, a través de los canales de distribución estatal.

Desde el inicio de la crisis, en el ámbito urbano se empieza a realizar una presión organizada a través de sindicatos y organizaciones populares, que exigían a cambio de su apoyo a la política de austeridad (fijación de salarios) y estabilización, un mejor abasto de alimentos y estricto control en sus precios. Estas organizaciones surgieron como una fuerza importante en la lucha por el abasto de las tiendas del sistema CONASUPO, y por programas como el de Liconsa y el de distribución de cupones para tortilla subsidiada, de esta manera el abasto de alimentos básicos se convierte en un regateo social entre las instituciones gubernamentales y los grupos sociales, además de que el proceso se convierte inevitablemente en *"un proceso de alto contenido político"*.

En el ámbito rural, la situación era más crítica, ya que las organizaciones campesinas además de luchar por el abasto, incorporaron a sus demandas el apoyo a la producción de alimentos (esencialmente granos). Estas

demandas se concentraron en el establecimiento de tiendas CONASUPO-Rural y en la lucha por el control y funcionamiento de estas tiendas, lo que permitió el fortalecimiento de DICONSA en el ámbito rural y abrió espacios para la participación de la población organizada en algunas regiones del país.

La situación económica durante la década de los ochentas, fundamentalmente para la población de escasos recursos fue realmente crítica, ya que "el costo de la canasta básica aumentó con respecto a los salarios mínimos y la composición del gasto en alimentos...mientras que el costo de la canasta alimentaria básica para una familia era del 30% del salario mínimo en 1982, en 1986 era del 50%, y en 1990 se estimó el costo diario de los alimentos para una familia de cinco personas en 13,500 pesos, o sea 25% más alto que el salario mínimo (10,800 pesos)"^{36/}. Ante esa fuerte contracción en el ingreso, las familias trataron de aminorar los efectos sobre el gasto mediante el consumo de alimentos más baratos, y es por esto que la presión por parte de los consumidores se convirtió en la estrategia para la sobrevivencia.

CONASUPO-DICONSA, ha sido el principal órgano de gobierno en establecer programas de distribución de alimentos subsidiados, y al ofrecer al público una serie de productos básicos a bajos precios, tanto en las tiendas urbanas como rurales. Se estima que a finales de los ochentas, DICONSA a través de sus tiendas cubría alrededor de el 4% de la demanda nacional de alimentos y el 17% del mercado nacional de alimentos básicos, en tanto que en el ámbito rural, la cobertura era aproximadamente del 25%.

36/ *Ibidem*, Pág. 182.

El objetivo de DICONSA de hacer llegar productos básicos a los estratos de la población más desprotegidos, lo llevó a crear en 1983 los Centros Populares de Abasto, en los cuales participaba la sociedad civil, ya que funcionan en locales proporcionados por los vecinos de los barrios, además que éstos administran directamente el crédito que DICONSA les otorgaba por medio de mercancías "capital de trabajo", el cual a fines de 1990 era de aproximadamente 500,000 pesos. Así mismo, el sistema DICONSA participó como instrumento a través del cual se implementó el programa creado por la Secofi que consistía en la emisión y distribución de tortibonos (Programa Maíz Tortilla), que pretendía ser un mecanismo de subsidio directo al consumo. La legitimación ante la población afectada se basaba en el argumento en que se beneficiaba a la población realmente necesitada y que se ampliaría el subsidio dirigido a ese fin. Ya a finales de 1990 hubo frecuentes manifestaciones, tanto en DICONSA como en SECOFI, en protesta por la carestía de la vida y la demanda de tortibonos.

Durante la vigencia del programa de tortibonos, hubo continuas y fuertes presiones por parte de la población, pues se aseguraba que el uso de los tortibonos era para fines políticos por parte de las organizaciones sindicales y populares, lo cual fue un argumento constante en la crítica al sistema.

En el medio rural, la contribución de DICONSA ha tenido dos aspectos importantes, ya que por una parte apoya a la producción, principalmente comprando la cosecha a los precios de garantía establecidos por el gobierno, y por otro lado, vende productos (básicamente granos y abarrotos) a bajos niveles de precio, con lo cual se puede decir que aplica

subsidios desde dos puntos fundamentales como son la producción y distribución. Se estima que para finales de los ochentas DICONSA cubría 18 millones de habitantes, esto es a la mayor parte de las poblaciones rurales con una población entre 500 y 5,000 habitantes.

En las comunidades rurales al igual que en el medio urbano, la población ha realizado presión a través de organizaciones campesinas para lograr mejorar el abastecimiento de básicos, que van desde tratar de establecer tiendas rurales hasta el control de las tiendas comunitarias y participación en los consejos comunitarios de abasto regional. Es necesario mencionar, que el gobierno a través de DICONSA ha abierto canales de participación a los miembros de las comunidades, aunque en ocasiones, el proceso ha sido hasta cierto punto conflictivo por la diversidad de intereses en las comunidades; sin embargo, hay casos en los que la participación comunitaria ha tenido éxito como el de la "Costa Grande de Guerrero, donde las comunidades lograron la transferencia del almacén de Alcholoa y sus vehículos e instalaciones al Consejo Comunitario y a una asociación de cafetaleros. Para ellos, el capital de DICONSA fue sustituido por capitales comunitarios. De esta manera el sistema de abasto de CONASUPO pasó íntegramente a los campesinos y quedó totalmente en sus manos la responsabilidad de la gestión, lo cual constituye una experiencia inédita y precursora a nivel nacional... Otra experiencia es la de Oaxaca, donde se creó la primera coordinadora estatal de los Consejos Comunitarios de Abasto. Esta surgió de la experiencia del Consejo de Abasto de Pueblo Nuevo.^{37/}

37/ *Ibidem*, Pág. 211.

En resumen, podríamos afirmar que la situación financiera de DICONSA de 1982 a 1992 ha sido deficitaria, debido fundamentalmente a:

- a) La caída desproporcionada en sus ventas (-64.5%), particularmente en los canales urbanos como Centros Comerciales, Conasuper's "A" y "B", y tiendas concesionadas, lo que demostró que las estrategias de comercialización sólo funcionaron de manera eficiente cuando se les vinculó con los estratos de población más desprotegidos económicamente, que son finalmente la población objetivo a la que debieron estar dirigidas las acciones y los esfuerzos de DICONSA;**

- b) el otro factor que tuvo que ver con los malos resultados, fue la lenta reducción de los gastos de operación de la empresa (-47.0%), como consecuencia de mantener hasta 1990, capacidad ociosa en el canal de distribución urbano, que durante todo el período de análisis generó pérdidas que no pudieron ser compensadas por el canal rural.**

Así, estos factores: caída en ventas, la caída más acentuada en el resultado bruto y la mayor rigidez a la baja de los gastos para adecuarse a la situación, han llevado a DICONSA a déficits de operación continuos y crecientes.

Ante ese panorama, la institución se vio en la necesidad de apalancar su operación a través del aumento constante de recursos fiscales, los cuales se han convertido en el elemento más importante para apoyar la actividad de la empresa, ya sea capitalizando almacenes y tiendas, y/o para pagar deuda e intereses.

Por otro lado, si bien es cierto que los resultados financieros de las empresas públicas son importantes, dentro de una política económica enmarcada por los postulados neoliberales, cuyo objetivo fundamental en el caso mexicano es el saneamiento de las finanzas públicas, resulta quizá de mayor importancia la contribución social que de ellas se deriva, y que en el caso específico de DICONSA es importante resaltar, ya que no sólo ha venido realizando su actividad principal, que es la de abastecer de productos básicos a las comunidades más desprotegidas, sino que también en su carácter de empresa del Estado ha venido desarrollando un control político indirecto sobre diversos grupos de la sociedad.

De esa manera, DICONSA como órgano del gobierno federal ha tratado de contribuir a mitigar y paliar los efectos de la crisis y de la reordenación económica del país, a través del abasto y la distribución de productos básicos por medio de su infraestructura, propiciando al mismo tiempo una mayor participación comunitaria organizada que es el elemento clave de la política social actual.

5. LA MODERNIZACION COMERCIAL Y LAS PERSPECTIVAS DE DICONSA.

La política comercial de productos básicos en México tiene indudablemente un marco político que hace de esta actividad una estrategia importante para el cumplimiento de los fines del Estado, es por eso que DICONSA como parte del Sector Público se encuentra inmersa dentro de una política económica que regula su actividad y que hace que cualquier reforma económica implementada por el gobierno o de origen internacional influya en su funcionamiento y en la dirección de sus objetivos. En los últimos años, DICONSA ha estado dentro de un proceso de modernización económica y saneamiento financiero, aunque en el caso de esta institución, según lo expuesto anteriormente, se deberá de continuar y profundizar en dos aspectos fundamentales: La parte estructural de la empresa (eficacia en la operación) y la parte financiera (eficiencia en el manejo de los recursos).

5.1. LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA DICONSA Y LA REFORMA SOCIAL.

Durante el último sexenio se ha buscado que DICONSA adecúe su estructura comercial con el objetivo fundamental de brindar una mayor

atención a los que menos tienen, de tal forma que ese proceso se inició cancelando unas 2,500 concesiones privadas en el canal urbano, cerró locales propios ubicados en zonas no necesariamente prioritarias y otros los reubicó, con el objetivo de acercar el abasto fundamentalmente a las zonas rurales a través de la apertura de tiendas comunitarias, lo cual se ha logrado de manera cuantitativa, no así cualitativa, ya que mientras DICONSA ha direccionado su actividad hacia las comunidades, la calidad del servicio se ha ido deteriorando, y ha salido a la luz la falta de capacidad para dar respuestas concretas a los planteamientos de la población objetivo.

A pesar de los logros alcanzados por DICONSA en los últimos años, todavía existen al interior de su estructura problemas que no ha logrado consolidar con acciones que establezcan bases sólidas para alcanzar una comercialización eficiente de productos básicos para las clases más desprotegidas. Esas acciones se han visto entorpecidas por diferentes factores internos de la empresa, de los cuales se podrían destacar los siguientes:

5.1.1. Cambios en la Dirección de la Empresa.

Una de las características de la administración salinista, ha sido sin duda el constante movimiento de los cuadros directivos, tanto central como paraestatal, lo que conlleva un lógico desfase de los proyectos y programas de cada una de las instituciones, provocando una pérdida de continuidad en el trabajo y creando un ambiente de incertidumbre política que afecta las acciones operativas y, en muchos de los casos, la relación

establecida con la población objetivo de la institución, sobre todo en las empresas al servicio social.

El Sistema DICONSA no ha estado aislado de esta problemática, lo cual ha sido un factor en contra de sus principales programas, que en muchos casos han mostrado resultados muy lentos y cuyas conclusiones han sido realmente pobres, (económicamente hablando). El Sistema DICONSA durante el salinismo tuvo tres cambios en su dirección general, primero manejada por Fernando Peón Escalante, después por Julio Cesar Luis Ferro y, por último Eduardo Ramírez Favela. Estos cambios aunados a la reestructuración administrativa a la que fue sometida la empresa a principios de los 90's que dio como resultado una reducción en la plantilla de personal de más del 70%, ha mantenido a la institución en constante inestabilidad interna que se muestra en los pocos logros de eficiencia operativa alcanzados.

5.1.2. Problemas Operativos.

Las actividades desarrolladas por DICONSA durante los últimos tres años se han visto marcadas severamente por las presiones internas que recibe de su población objetivo a través de los consejos comunitarios, los cuales se han constituido como verdaderos órganos de representación de las comunidades rurales y que por sus demandas expresadas en diferentes foros han mostrado la ineficiencia operativa del Sistema DICONSA.

Desde 1992, el Sistema DICONSA con el propósito de canalizar por medios institucionales las demandas de la población objetivo y dar respuesta a los problemas que enfrentan las comunidades para lograr un abasto eficiente de productos básicos hacia sus poblaciones, decidió realizar el primer Congreso de los Consejos Comunitarios de Abasto, en donde se expuso la problemática por la que atraviesan los almacenes y tiendas comunitarias para el surtimiento adecuado de productos. Algunos de los problemas a los que más hicieron referencia los representantes de los Consejos Comunitarios fueron los siguientes:

- * Insuficiencia en las cuotas de maíz que asigna CONASUPO en el surtimiento a los almacenes rurales.**
- * Existe una pésima calidad del maíz que surte CONASUPO, ya que en la mayoría de las ocasiones éste es de color amarillo y viene quebrado, por lo cual la comunidad no lo consume.**
- * También, existe un consenso entre los representantes comunitarios, de que los precios de los productos básicos que distribuye DICONSA son superiores a los de los mercados locales.**
- * Existe una demanda en el Programa de Contraloría Social ofrecido por Diconsa en coordinación con la Secretaría de la Contraloría de la Federación, no ha sido hasta el momento puesto verdaderamente en marcha a nivel nacional, y en los pocos casos existentes hay una falta de capacitación.**

*** Por otra parte, la capacitación comunitaria impartida por personal de Dicconsa, no proporciona los elementos necesarios para que los Comités, Mesas Directivas y personal operativo de DICONSA desarrollen plenamente sus funciones.**

*** DICONSA no ha difundido claramente cuáles son las bases para la formación de Empresas en Solidaridad para que éstas se constituyan.**

Ante la falta de un seguimiento y respuestas claras por parte del Corporativo de DICONSA a la problemática planteada durante el primer congreso, los consejos comunitarios expresaron nuevamente sus demandas a través de canales no institucionales (los periodísticos), en donde se dirigen al Sr. Presidente Carlos Salinas de Gortari, y hacen de su conocimiento la inconformidad por la actuación de Dicconsa, mencionando cuestiones como las siguientes:

"Señor Presidente de la República, las comunidades rurales que tienen la necesidad de contar con un abasto de alimentos baratos y de manera oportuna, aceptaron de inmediato la propuesta que usted nos hizo en la ciudad de Oaxaca el 19 de agosto de 1992 para que se conformaran en todo el país las Empresas de Solidaridad para el abasto comunitario, pues con ello se dio respuesta a la demanda de que el programa rural de abasto comunitario continuara con una mayor participación de los campesinos.

Por lo anterior, reafirmamos y apoyamos a los compañeros de los Consejos Comunitarios de Abasto que el día 8 de marzo expusieron ... sus demandas más sentidas, de las que destacan las siguientes:

1.- "Acabar con la falta de voluntad política de los funcionarios de DICONSA, que no han querido cumplir con las instrucciones que el presidente dio para que se nos apoyara en la conformación de Empresa de Solidaridad". Esta petición se realizó porque a más de seis meses de esta instrucción, sólo en cuatro estados se han constituido Empresas de Solidaridad... los consejos y avances en el resto de los Estados son poco significativos....

3.- "Que se revise la estructura burocrática de DICONSA a nivel Central, Regional y de Sucursal, con el propósito de abatir costos en la comercialización en beneficio de los grupos consumidores". Lo anterior obedece a que DICONSA cada día vende más caro, pese a los cuantiosos recursos que recibe del gobierno federal.

La exposición de estas demandas, provocaron que los funcionarios del Sistema DICONSA ordenaran que se recabaran las firmas de los Presidentes de los Consejos para un documento donde se manifiesta su desacuerdo con las demandas mencionadas y se desacreditara a los compañeros que las plantearon; para lograr las firmas, los funcionarios manipularon a los Consejos...

La actitud de los funcionarios de DICONSA en el país sólo puede explicarse por una instrucción de la más alta autoridad de DICONSA-Corporativo, la cual irresponsablemente y no sabemos con qué intenciones y a qué oscuros intereses sirva, está provocando el divisionismo entre los

Consejos Comunitarios y lo que es más grave, pone en riesgo la paz social, que con tanto esfuerzo se ha venido logrando en el campo mexicano."38/

Lo anterior no sólo muestra la ineficiencia operativa de DICONSA, sino que además el importante papel político que juega la institución en el contexto social mexicano, y al mismo tiempo la ineficiencia política con que se ha manejado una institución que tiene a su cargo una las responsabilidades sociales más importantes en la actualidad, como es la atención a las comunidades rurales y de zonas populares.

En el segundo Congreso de los Consejos Comunitarios de Abasto, los reclamos y la problemática de las comunidades fueron exactamente iguales que en el anterior, lo cual significa que si bien es cierto que se han abierto nuevos canales de comunicación entre la población objetivo y DICONSA, éstos hasta el momento no han dado los frutos esperados, y sí han servido como paliativo de las autoridades hacia las comunidades.

5.1.3. Cambio Estructural al Exterior.

Por otro lado, el esfuerzo estructural que ha realizado DICONSA hacia el exterior, sin duda ha tenido una gran importancia en la medida que ha tratado de adecuar su funcionamiento a una política económica gubernamental, muestra de esto son los puntos siguientes:

38/ Cata Abierta: Opinión Pública. La Jornada, 23 de marzo de 1993.

a) Atención a la Población Objetivo.

El Sistema de Distribuidoras CONASUPO a finales de 1993, contaba ya con aproximadamente unos 25,000 puntos de venta ubicados en el ámbito rural y en zonas urbanas marginadas ubicadas en todos los estados del país, a través de los cuales distribuyó productos básicos por un monto cercano a los 2,500 millones de nuevos pesos de los cuales 51.0% fue de abarrotes básicos, el 35.0% de granos básicos como el maíz, el frijol, el arroz, así como de azúcar, mientras que el resto fue de mercancías generales. El 80.0% de las ventas fue distribuido a través de las tiendas campesinas, lo cual refleja la reconversión de la empresa, con el fin de proporcionar un mayor abasto a los sectores mas desprotegidos del país, así durante 1992 atendió a 22,231,000 campesinos de las 53 etnias del país y a 6,969,000 en zonas urbanas y colonias populares

b) Fomento de la Participación Comunitaria.

Desde la puesta en marcha del Programa CONASUPO-Coplamar a finales de los setentas, se crea un mecanismo realmente innovador al tener como base para su funcionamiento la participación comunitaria que hizo del usuario del servicio una parte activa e integrante del sistema; miles de campesinos, entre hombres y mujeres se organizaron en comités rurales de abasto.

Ahora, ese mecanismo de participación comunitaria implementado por DICONSA constituye uno de los pilares más fuertes de la política de Desarrollo Social, (el ejemplo más claro es Pronasol) implementado por el

gobierno salinista. En el caso específico del abasto y distribución de productos básicos a través de DICONSA, esta moda de hacer las cosas se ha consolidado en los últimos dos años.

A finales de 1993, "en cumplimiento de instrucciones presidenciales, CONASUPO a través de su filial Distribuidora e Impulsora CONASUPO (Dicconsa), ha iniciado la firma de convenios de concertación de asociaciones con los Consejos Comunitarios de Abasto y su nueva figura jurídica, las Asociaciones Civiles, hecho que constituye una nueva etapa en el Programa de Abasto Rural y que da garantía a la continuidad en el suministro de los alimentos indispensables para poco más de 20 millones de mexicanos que viven en zonas rurales y étnicas del país. ... Contrato que contiene 14 cláusulas y en donde por primera vez, después de 14 años de vigencia del programa, se reconoce una personalidad jurídica a la comunidad organizada en el abasto para que ésta preste el servicio de auxiliares, estiba, loteo, vigilancia y operación de los vehículos, propiedad de la institución como lo había venido realizando durante ese tiempo, bajo una relación de buena voluntad"^{39/}. Ese esfuerzo se vio culminado cuando el 4 de abril de 1994, el Presidente Carlos Salinas de Gortari entregó las primeras actas constitutivas que convierten a los Consejeros Comunitarios en Asociaciones Civiles, con lo que se fortalece su relación con DICONSA. Para mayo de 1994 se habían suscrito un total de 69 convenios en los estados de Campeche, Yucatán, Hidalgo, San Luis Potosí, Nuevo León, Coahuila, Baja California Norte y Sur, Sonora y Sinaloa.

^{39/} Revista Concertación. DICONSA. Mensual. mayo de 1994.

Es importante señalar, que por instrucciones presidenciales entre los apoyos que se brindan a las nuevas Asociaciones Civiles (empresas en solidaridad), se encuentra la reducción en el precio del kilogramo de maíz y frijol a partir del primer día de mayo de 1994; tarifas de energía eléctrica favorable para todas las tiendas comunitarias, así como tratamiento fiscal simplificado; adquisición de equipos de radio comunicación para mejorar la seguridad en las operaciones en el abasto; seguro de vida para 4,000 trabajadores comunitarios y dotaciones suficientes de maíz.

c) Prestación de Servicios Públicos.

Además del abasto de mercancía, que es la principal actividad que realiza DICONSA, contribuye con otras dependencias gubernamentales en la realización de programas de desarrollo social a través de sus puntos de venta en todo el país, como son: distribución de suero oral gratuito (IMSS); servicio de correos (SOPOMEX); en 1993, surtimiento de 32,813 paquetes alimenticios para 50,000 niños indígenas de 56 grupos étnicos que asisten a 1,131 albergues del Instituto Nacional Indigenista (INI); distribución de 363,000 despensas alimenticias mensuales para el Programa Niños en Solidaridad (SEDESOL), durante 1993; y distribución de leche a las familias de escasos recursos (LICONSA).

Es importante mencionar, que la distribución de leche se realiza a precios inferiores a los del mercado, y que para fortalecer este programa el día 14 de septiembre de 1993 el Director de DICONSA y el Director de Liconsa firmaron convenios de colaboración para la distribución de leche en polvo

en las tiendas de CONASUPO y para la venta y distribución de productos básicos en las lecherías de Liconsa.

Los últimos puntos nos hacen pensar, que DICONSA como empresa pública que abastece de alimentos básicos a las comunidades de escasos recursos, tiene uno de los retos más importantes dentro de la administración pública, por lo cual deberá de eficientar su operación y su atención hacia las comunidades, y que contrariamente a lo que mencionara el Lic. Julio Cesar Ferro, en Chiapas el 3 de mayo de 1993, DICONSA aún no ha concluido con su "Proceso Desburocratizador"^{40/}, ya que éste no sólo debe consistir en la reducción impetuosa de la plantilla laboral de la institución, sino también y de manera fundamental en la formación de cuadros administrativos capaces y más comprometidos con las comunidades.

En el último año, con la ola de desincorporaciones de empresas paraestatales se ha rumorado que el Sistema CONASUPO en su conjunto está sufriendo una desincorporación silenciosa, puesto que desde "...1989 a la fecha la paraestatal ha vendido las plantas y activos de Industrias CONASUPO (Iconsa), "que no le son prioritarias"; Distribuidora e Impulsora Comercial (DICONSA) deja el abasto urbano y se ubica únicamente en zonas rurales y marginadas; al mismo tiempo que se venden las plantas de Leche Industrializada (Liconsa), para quedarse sólo con las lecherías, para la distribución social del lácteo."^{41/} Pensar de esta manera, creo que es precipitarse a los acontecimientos, ya que por la situación política que atraviesa el país no sería conveniente para el gobierno desincorporar al

40/ Revisar el Artículo "Terminó DICONSA con el Proceso Desburocratizador Interno: Ruiz". Periódico "El Financiero". 4 de mayo de 1993. Pág. 30.

41/ González Pérez, Lourdes. "CONASUPO enfrenta una desincorporación silenciosa". El Financiero, 11 de agosto de 1993, Pág. 14.

Sistema CONASUPO y a DICONSA específicamente, sin embargo no deja de existir la posibilidad que sí en el corto plazo no muestra signos de eficiencia pase a ser un programa social más, pues por las funciones que recientemente vienen desarrollando podría ser coordinadas por la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural y/o por la Secretaría de Desarrollo Social.

5.2. SANEAMIENTO FINANCIERO Y EFICIENCIA DE DICONSA EN UN MARCO GLOBAL.

No cabe duda, que cumplir con los objetivos sociales es el principio rector de la actividad de DICONSA, aunque por otro lado, debemos estar conscientes que por ser el saneamiento financiero una de las estrategias más destacadas en la nueva política de modernización económica, las empresas del sector paraestatal fundamentalmente, al igual que la iniciativa privada, deberán de realizar un gran esfuerzo para lograr una modificación en sus patrones administrativos que les permitan lograr mejores resultados financieros, que se traduzcan en la mayor asignación de recursos hacia la población objetivo, lográndose así un mayor beneficio social y una necesaria estabilidad política.

5.2.1. Entorno Reciente en la Finanzas Públicas.

Desde la segunda mitad de los 80's, una de las acciones más importantes realizadas por el gobierno como parte de su estrategia económica, fue la de

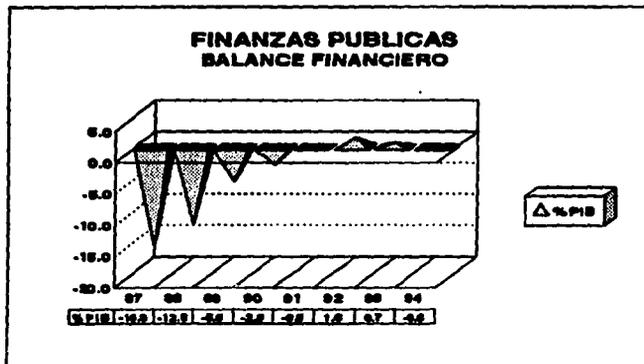
lograr un saneamiento de las finanzas públicas como necesidad para cumplir las metas económicas. En ese sentido, se planteó una drástica reducción del gasto gubernamental y una búsqueda de mecanismos para la captación de mayores ingresos, tratando de lograr un mayor equilibrio en las finanzas públicas, cuyos objetivos políticos y sociales mencionados por el gobierno eran elevar el nivel de vida de la población.

Así, "El ajuste de las finanzas públicas tiene pocos precedentes ..., al pasar de un déficit financiero de alrededor del 17 por ciento del PIB en 1982 a uno de 12.5 por ciento en 1988 y a un superávit financiero, por primera vez en la historia reciente de México, de 0.5 por ciento del PIB en 1992. Estas cifras excluyen los ingresos provenientes de la venta de las empresas del sector público, por ser de naturaleza no recurrente. Además, ha sido posible mantener el manejo disciplinado de las finanzas públicas, así como alcanzar las metas programadas, a pesar de enfrentar un ambiente externo desfavorable, caracterizado por un debilitamiento de la economía internacional.... Este proceso ... tuvo como principales características la disciplina fiscal, la estabilidad macroeconómica, la reforma tributaria, la estrategia de precios del sector público, el redimensionamiento del Estado y la política de desendeudamiento."^{42/}

En 1993, el superávit financiero fue de 0.7% del PIB, y el balance del sector público representó un superávit de N\$8,243 millones, monto inferior en 54.1% al observado en 1992.

^{42/} Presidencia de la República. "Criterios Generales de Política Económica 1994". Pág. 15.

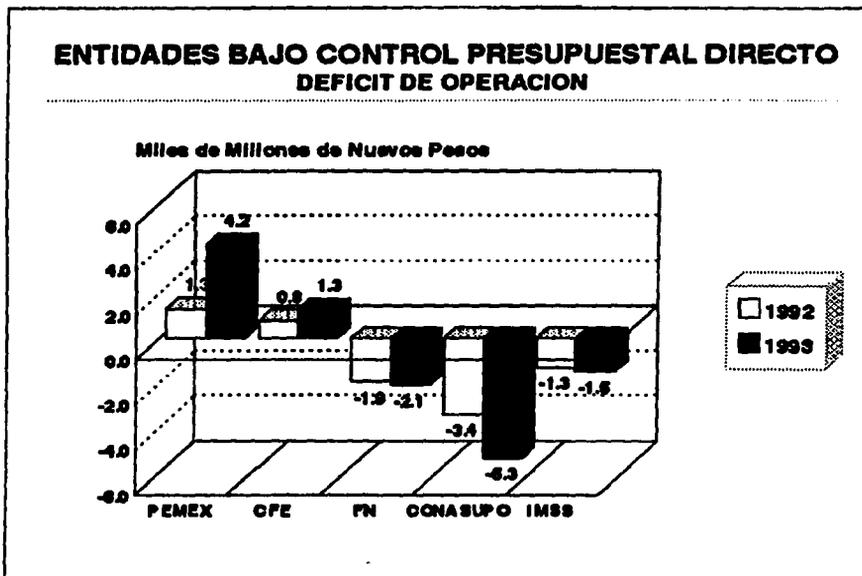
GRAFICA 10.



A pesar de los buenos resultados obtenidos a nivel global en las finanzas públicas, el déficit de operación de las empresas paraestatales, aunque se ha reducido, continúa siendo negativo pasando de N\$3,773.8 millones de nuevos pesos en 1992 a N\$3,176.5 de 1994, teniendo una variación real de -22.0%. Dentro de las empresas paraestatales que presentan los mayores déficit en 1993 están: CONASUPO, FERROCARRILES NACIONALES E IMMS; siendo CONASUPO la que presenta la mayor pérdida, la cual ascendió a N\$5,322.0 millones de nuevos pesos, lo cual supera en 144.8% real al déficit de 1992.

Por otro lado, las transferencias de recursos del Gobierno Federal fueron de N\$67,752.0 millones de nuevos pesos en 1993, de los cuales se destinaron al sector paraestatal bajo control presupuestal N\$11,447.0 millones de nuevos pesos, cantidad que significó un incremento de 26.9% en términos reales en relación con el año anterior.

GRAFICA 11.



En 1993 la CONASUPO recibió 5 mil 525 millones de nuevos pesos de recursos fiscales, monto que representa un crecimiento real de 41.3 por ciento con respecto al de 1992. Esta cantidad incluye recursos adicionales a los presupuestados por 887 millones de nuevos pesos, con el fin de adquirir un mayor volumen de maíz derivado de la abundante producción registrada en el país.^{43/}

Así, el Sistema CONASUPO ha sido en los dos últimos años la empresa que mayor cantidad de transferencias ha recibido del Gobierno Federal

^{43/} Presidencia de la República. "Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública". . SHCP. Pág.40.

dentro de las entidades bajo control presupuestal directo, pasando de N\$3,620.1 millones de nuevos pesos en 1992 a N\$5,525.0 millones de nuevos pesos en 1993, lo que representa un crecimiento de 41.3% en términos reales. Estas transferencias sirvieron para apoyar fundamentalmente tres proyectos especiales como las compras de leche (LICONSA), distribución de productos básicos (DICONSA) y compra de granos básicos (CONASUPO Matriz).

En ese sentido, DICONSA como parte del Sistema CONASUPO también ha absorbido gran cantidad de transferencias para subsanar la mala situación financiera, la cual no logró superar en los últimos años, a pesar de la reestructuración administrativa a la que fue sometida al inicio de los noventas. Es por esto que resulta importante destacar y analizar los puntos siguientes, con lo cual podremos tener un panorama claro del presente y futuro de DICONSA.

5.2.2. Situación Financiera Reciente de DICONSA.

La situación financiera de DICONSA en los últimos dos años ha mostrado una sensible mejoría, iniciando con su nivel de ventas que pasó de N\$2,243.2 a 2,530.8 millones de nuevos pesos de 1992 a 1993 respectivamente, que en términos reales muestra un mismo nivel después de haber registrado caídas durante los años anteriores. Por otro lado, gracias a la reducción de sus gastos de operación en -5.43% real, DICONSA pudo lograr una pequeña reducción de su déficit de operación del 14.22% lo que fue el resultado más importante.

Por otro lado, es importante señalar que debido a el déficit de operación con el que ha venido funcionando DICONSA, anualmente se le asignan una gran cantidad de recursos fiscales, que durante 1993 al igual que su déficit disminuyeron al pasar de N\$289,710.1 a N\$266,221.9 miles de nuevos pesos, lo que da una caída de 14.92% en términos reales. Esa caída en la transferencia de recursos, se debe fundamentalmente a la reducción en los recursos de inversión que de representar 17.0% en 1992 para 1993 pasaron a representar sólo el 0.3%, contrariamente a lo que pasó con aquellos destinados a la operación que de representar el 83.0% en 1992 pasaron a 99.7% en 1993; lo anterior es muy importante destacarlo, ya que los recursos de operación son aquellos que de forma automática sirven para cubrir el déficit de operación de la empresa.

Para 1994, se presupuestaron unas ventas de 2,500.0 millones de nuevos pesos, lo que representa una reducción de 7.82% en términos reales respecto a 1993, lo cual significa ya en primera instancia una caída en los niveles de abasto a la comunidad; adicionalmente, se presupuestaron gastos de operación mayores en 4.25 respecto a ventas, lo cual impacta directamente de forma negativa al resultado de operación de la empresa, estimando un déficit de 426.7 millones de nuevos pesos, que es mayor en 26.5% al de 1993.

Ante ese mal panorama de 1994, se estimaron recursos fiscales del orden de 345.7 millones de nuevos pesos, de los cuales el 91.0% es para operación y el restante 9.0% para inversión. Como se puede apreciar, el

monto de los recursos fiscales totales no logra cubrir el déficit de operación de la empresa, con lo cual se seguirá contribuyendo a la descapitalización de la institución y a sus puntos de venta.

Sin duda, la situación financiera de DICONSA se torna difícil, ya que lograr la autosuficiencia operativa tendría que realizar ajustes estructurales más profundos a los realizados en los últimos tres años, no sólo de funcionamiento y racionalización de recursos, sino también aquellos que implican una mejor negociación con proveedores.

Tan solo en 1994 según su presupuesto original, DICONSA tendría que reducir sus gastos en 52.0% de los registrados en 1993 para alcanzar su punto de equilibrio, lo cual resulta verdaderamente imposible en el corto plazo. En general DICONSA deberá trabajar para alcanzar niveles de eficacia institucional que contribuyan a ser de la empresa un instrumento importante dentro de la estrategia económica del gobierno, y sobre todo de su política social que hasta el momento ha sido fuertemente cuestionada.

"DICONSA tiene el compromiso social de atender las necesidades de demanda de productos básicos de la población de más escasos recursos. Esto es parte de su función social como empresa pública comercializadora de productos básicos. Sin embargo, en la crítica situación económica que vive actualmente el país, es urgente una mayor presencia de DICONSA en la sociedad civil, pero también existe la necesidad de que la empresa funcione sobre bases financieras más firmes para potenciar su función social."^{44/}

44/ DICONSA. "Cambio Estructural del Sistema de Distribuidoras CONASUPO: Informe de labores 1982-1988". Dirección de Planeación. 1989. Pág. 193

Sin duda, el funcionamiento de DICONSA como el de toda empresa paraestatal se encuentra dentro de un proceso cíclico entre tres niveles de actuación fundamental, que son: la esfera económica, la social y la política. Es por eso que si desea alcanzar un óptimo funcionamiento y hacer de su actuación un círculo virtuoso que beneficie a las comunidades que sirve y al Estado al que pertenece, representa y legitima, deberá de iniciar saneando su gestión fundamentalmente en los dos primeros niveles.

Dentro del aspecto económico-financiero, habría que otorgar prioridad a la administración de los recursos financieros y humanos, para darle a la empresa una estructura más fuerte. Entre las acciones que deberían tomarse se encuentran:

- a) Tratar de regresar a los niveles de gastos no relacionados con ventas obtenidos antes de los 90's, ya que de representar en esos años el 19% de las ventas, en promedio han alcanzado el 25% de las ventas.**

- b) Deberá de tener un mayor control y manejo de los recursos que genera y de los que se reciben del gobierno federal, a través de estrictas políticas de gastos y de asignación de recursos.**

- c) Se deberán de aumentar los niveles de distribución y venta, principalmente de la línea de abarrotes, que es la que genera mayores márgenes.**

- d) **Negociar la compra de granos con CONASUPO en mejores condiciones de precio y calidad, o en el mejor de los casos romper con el vínculo institucional y negociar directamente las compras con los productores.**
- e) **Reestructurar áreas estratégicas en la operación como son las Direcciones de Abasto y Operaciones Comunitarias.**
- f) **Mejorar sus cuadros administrativos con gente profesional a todos los niveles y comprometida con el desarrollo social,**

GRAFICA 12.



El énfasis en los puntos anteriores (aspecto económico), harán de DICONSA una empresa más sana financieramente y posiblemente más eficiente al interior de su organización, lo que se verá reflejado en una asignación mayor de recursos hacia los puntos de distribución y venta, aumentando y fortaleciendo su capital de trabajo, y dando un mayor y mejor servicio a las comunidades que sería el **aspecto social** más

importante pero no el único, ya que deberá reforzarlo con acciones, como las siguientes:

- a) Fortalecer la relación con las comunidades creando mecanismos de comunicación más eficientes que permitan detectar las necesidades inmediatas de la población objetivo, por lo que deberán de fortalecerse los consejos comunitarios otorgándoles mayor autonomía y poder de decisión en los consejos estatales de abasto.**

- b) Ofrecer a las comunidades productos verdaderamente básicos a precios y condiciones realmente preferentes.**

- c) Apoyar y asesorar de manera competente a los Consejos Comunitarios de Abasto que deseen adoptar la figura jurídica de asociación civil.**

Cubriendo los puntos anteriores, la justificación política de la existencia de la empresa y su razón de ser se verán fortalecidas ante las comunidades a las que sirve (aspecto político), lo cual podrá contribuir a legitimar y reconocer la deteriorada política social que el gobierno ha tratado de desarrollar en los dos últimos dos sexenios.

CONCLUSION

La acción del Estado dentro de la economía ha determinado desde siempre el tamaño y la estructura del sector público, es por esto que la empresa pública ha sido pieza angular de la puesta en marcha de los diferentes proyectos económicos hasta hoy implementados por el gobierno.

Desde la segunda década de este siglo, cuando el Estado legitima su poder de dirección a través de la constitución de 1917, el gobierno empieza a tomar uno de sus papeles más importantes en la conducción económica del país, creando infraestructura que apoyará el desarrollo del capital en México; tomando en sus manos el manejo de sectores estratégicos de la economía (petróleo, ferrocarriles, electricidad y banca); promoviendo el desarrollo a través de políticas de apoyo a la iniciativa privada bajo un modelo de sustitución de importaciones cuyo defecto fue ser paternalista y protector de la ineficiencia empresarial; hasta llegar a los años setentas donde el despilfarro de los recursos nacionales y el crecimiento de la deuda externa pretendieron dar continuidad al modelo de desarrollo proteccionista. Así, durante el período que va de 1940 a 1982, el sector público registró un impresionante crecimiento para apoyar las estrategias gubernamentales, caracterizándose por lo desorganizado de su estructura y de sus actividades, lo que llevó a la mayoría de las empresas públicas al incumplimiento de sus metas y al derroche de recursos.

A partir de 1983, en un ambiente de crisis económica, la nueva estrategia de intervención estatal con rasgos neoliberales, implementada por el Lic.

Miguel de la Madrid H., dio un nuevo carácter al papel del Estado en la conducción económica del país, teniendo como lineamientos principales el saneamiento financiero y el adelgazamiento del sector público, por lo que en este periodo se empiezan a desincorporar las primeras empresas públicas y a eliminar subsidios. Otro de los elementos importantes dentro de la estrategia, fue la forma de hacer política económica a través de la concertación, que en 1987 a través de la firma Pacto de Solidaridad Económica (PSE) con los sectores productivos y laborales del país, definió el camino y la orientación de la economía.

La continuidad dada por Carlos Salinas de Gortari a proyecto económico planteado en el sexenio anterior, llamado Liberalismo Social, intensificó las medidas para tratar de conformar una economía más fuerte y eficiente, profundizando en el control de las variables económicas, poniendo especial atención en la reducción de la inflación, el saneamiento del sector público y apoyándose una apertura comercial que llevó implícita una mayor desregulación económica, y por lo tanto, una mayor contracción del aparato estatal.

Dentro del marco de la nueva política de Liberalismo Social, el Sistema CONASUPO en su conjunto y DICONSA como parte integrante, sufrieron grandes modificaciones principalmente de carácter estructural, que llevaron en el caso específico de DICONSA a la creación de dos programas rectores de su actividad, uno de Distribución y Regulación, y otro de Reordenación Administrativa y Capacitación, los cuales no dieron los resultados esperados en la parte administrativa y financiera, quizá su única virtud haya

sido el profundizar la presencia de las tiendas CONASUPO en las zonas marginadas urbanas y rurales, a través de la participación comunitaria.

Sin embargo, en los últimos años realizó acciones que vale la pena destacar y reconocer, como las siguientes:

- * El cierre del canal urbano propio y concesionado, que implicó deshacerse de aproximadamente 2,800 tiendas, cuyo servicio no era de carácter prioritario y que operaban deficitariamente.**
- * A partir de 1990, en promedio se crearon 1,500 tiendas en zonas marginadas y rurales.**
- * Se eliminaron subsidios generalizados y se redujo el número de productos dentro de la canasta básica que DICONSA manejaba, dejando fuera artículos de lujo y mercancías generales que no eran de ninguna forma productos básicos.**
- * Hubo una reducción permanente y significativa en la plantilla de personal, la cual de 1989 a 1992 se redujo en un 73.3%.**
- * Una de las acciones más importantes de DICONSA en el ámbito social, fue sin duda la incorporación de las comunidades a la operación de la empresa a través de los Consejos Comunitarios para el Abasto en cada una de sus sucursales.**

Sin embargo, es importante destacar que a pesar de los cambios en su estructura, DICONSA no manejó sus recursos financieros de manera eficiente durante el periodo analizado principalmente por la falta de capacidad administrativa y operativa de sus funcionarios, ya que mientras sus ventas y utilidad bruta cayeron en términos reales 64.5% y 67.5% respectivamente de 1982 a 1992, su déficit en el resultado de operación aumentó 122.8% durante el mismo periodo. Los resultados anteriores reflejan una rigidez de los gastos de operación para ajustarse a las condiciones de funcionamiento de la empresa llevándola a ejercicios deficitarios crecientes, que tuvieron que ser soportados por el aumento constante en los recursos fiscales (100% de 1982 a 1990 en términos reales) destinados fundamentalmente a la capitalización de tiendas y almacenes, y al pago de deuda e intereses a sus proveedores.

Por el carácter eminentemente social y por la función económica que realiza DICONSA, podríamos pensar como algunos autores señalan, que lo importante de la empresa no son los resultados financieros, sino la transferencia de subsidios que hace a la población de escasos recursos económicos a través de la venta de productos básicos a precios por debajo del mercado y por el sólo hecho de llevarlos a lugares donde el comercio privado generalmente no tiene acceso por su nula rentabilidad. Si así fuera, y olvidáramos todo el marco neoliberal de eficiencia sobre el cual la política económica del gobierno se ha encontrado durante los dos últimos sexenios, tendríamos que enfocar nuestra atención a la "calidad del servicio" prestado por la empresa a las comunidades, lo cual nos conduciría a ver otro aspecto en el funcionamiento de DICONSA.

Si bien es cierto que el Sistema DICONSA en los últimos 4 años ha ampliado su infraestructura dentro de los programas rural y de atención a zonas populares urbanas, también es necesario reconocer que el servicio proporcionado, sólo ha quedado inscrito en su carácter puramente cuantitativo y no cualitativo; es decir, mientras el número de tiendas aumentaba el abasto y la calidad de los productos se deterioraban. Lo anterior, quedó plenamente comprobado en los dos Congresos de Consejos Comunitarios de Abasto organizados por la institución, que sólo sirvieron para enaltecer la retórica populista de los organizadores, y no como verdaderos canales de solución a los problemas planteados por las comunidades, que repitieron sus demandas ante la incapacidad de la institución para dar respuestas concretas a su población objetivo.

Dentro del proyecto de Estado moderno planteado por el liberalismo social, el Sistema CONASUPO por la función que realiza debería tener uno de los papeles más importantes dentro de la estrategia gubernamental, ya que mientras el gobierno avanza a un proceso de modernización dejando atrás la figura de Estado corporativista e interventor, al mismo tiempo trata de encontrar en su actividad el logro de objetivos que ofrezcan un mayor bienestar social para la población, destinando para ello la mayor parte del gasto público. Sin embargo, aunque en los últimos seis años el gasto destinado al desarrollo social en conjunto se haya incrementado en un 112.6% en términos reales de 1988 a 1994, el programa de abasto social tiene cada vez una menor participación en el total.

Es por lo anterior, que DICONSA para responder a los planteamientos de la nueva política económica deberá dejar atrás la ineficiencia de su gestión,

para en los próximos años hacer de su estructura y su operación un órgano congruente con su función económica la cual comprende básicamente dos aspectos: por un lado, con su objetivo fundamental que es el de llevar alimentos básicos a la población de escasos recursos económicos en las mejores condiciones de calidad, cantidad y precio; y por otro, con el contexto económico de saneamiento de las finanzas públicas. Para lograrlo deberá de poner especial énfasis en los siguientes puntos:

En la parte Económica-Financiera:

- * Deberá tratar de regresar a los niveles de gastos no relacionados con ventas obtenidos durante los ochentas, es decir a un 19% en promedio.**
- * Poner en práctica mejores mecanismos de control y manejo de recursos.**
- * Aumentar niveles de distribución y venta, principalmente de la línea de abarrotes, que es la que genera un mayor margen.**

En la parte Operativa:

- * Establecer una comunicación más directa con las comunidades a través de las sucursales que integran a la empresa, para poder brindarles el servicio de calidad al cual tienen derecho y para el cual DICONSA fue creada.**

- * Promover y Asesorar de manera competente y oportuna a los Consejos Comunitarios de Abasto que deseen adoptar la figura jurídica de Asociación Civil.**
- * Negociar la compra de granos con CONASUPO Matriz en mejores condiciones de precio y calidad.**
- * Implementar métodos de logística para el abasto y distribución de productos.**
- * Un aspecto muy importante para el cumplimiento de los anteriores puntos, es reestructurar las áreas de Abasto y Operaciones, diseñando una mejor organización y nuevas políticas de procedimientos, sin olvidar un aspecto muy importante que es la formación de verdaderos cuadros administrativos capaces profesionalmente y comprometidos con las comunidades.**

El futuro inmediato del Sistema CONASUPO con la desregulación económica, la apertura comercial y agudización de los problemas sociales, se encuentra lleno de retos. Sin duda las perspectivas de DICONSA se perciben difíciles, es por eso que deberá afrontar la realidad económica y social del país con una reestructuración profunda en el manejo de los recursos y en su operación, que conduzca a mejorar el funcionamiento de la empresa.

En el corto y mediano plazo, es imposible que DICONSA alcance resultados de equilibrio en sus finanzas, es por eso que deberá de enfocar sus

acciones a fortalecer sus puntos de venta y dar un mejor servicio, mejorando los esquemas de corresponsabilidad con las comunidades a las cuales es su obligación servir. De esa manera, la justificación económica y política de la existencia de una empresa paraestatal de distribución y comercialización de productos básicos se verá fortalecida ante la sociedad civil, lo cual contribuirá fortalecer y legitimar la política social que el gobierno ha venido tratando de desarrollar en los últimos dos sexenios. De no retomar los objetivos principales que condujeron a su creación y de no redefinir su accionar, las funciones del Sistema CONASUPO en su conjunto y DICONSA en particular, seguramente pasarán a formar parte de algún programa específico dentro de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural y/o en la Secretaría de Desarrollo Social, lo que reduciría aún más su campo de servicio, yendo en detrimento de una mayor justicia social y de las condiciones de vida de las sectores más desprotegidos de la población.

ANEXO 1
VENTAS POR CANAL (1982-1992)

SISTEMA DE DISTRIBUIDORAS CONASUPO

VENTAS POR CANAL 1982-1988 (MILLONES DE PESOS DE 1982)

CANA LLAÑO	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	CREC. 82-92
CENTROS COMERCIALES	6,262.4	4,437.4	4,282.1	4,126.2	4,018.0	3,942.1	3,782.0	3,643.4	3,497.4	36.1	38.7	(62.0)
CONASUPER "A"	18,038.0	20,157.1	18,287.0	18,701.8	18,818.1	12,288.2	10,818.0	9,134.2	6,861.9	81.4	0.8	(100.0)
CONASUPER "B"	8,068.8	4,954.0	5,188.2	8,238.8	8,988.8	8,887.7	8,101.2	4,882.8	3,888.7	14.3	1.3	(100.0)
VENTAS DIRECTAS	1,872.8	847.1	1,000.4	1,389.1	910.3	882.2	812.2	870.4	888.8	748.9	1,181.2	(24.9)
ZONAS MARGINADAS URBANAS	8.0	58.3	848.8	2,128.9	1,389.2	2,882.4	2,853.8	3,000.1	3,047.1	3,743.8	2,988.7	4,812.8
UNIDADES MOVILES	80.4	88.8	107.7	43.8	48.0	43.2	80.2	88.8	38.0	127.3	153.4	284.3
OTROS	812.2	488.2	428.3	377.1	170.3	302.2	378.7	480.0	388.8	188.7	328.3	(88.8)
TOTAL PROPIOS	28,841.1	30,077.8	28,887.2	28,808.0	24,284.3	24,728.1	22,084.2	20,808.8	18,410.7	4,888.4	4,381.8	(88.1)
CONCESIONADOS	18,148.8	11,888.8	8,871.2	10,887.7	7,272.7	7,188.2	8,137.4	8,518.3	4,882.7	182.8	288.7	(88.8)
TOTAL URBANOS	46,991.0	41,917.4	38,758.4	40,888.7	31,888.0	31,916.3	30,221.6	29,327.1	18,888.4	8,022.0	4,681.3	(80.7)
RURAL	13,284.4	14,108.8	18,477.3	18,811.0	14,887.1	18,840.8	18,487.8	18,888.8	10,814.8	17,888.1	17,728.7	34.1
TOTAL	60,275.4	56,026.2	57,235.7	59,699.7	46,769.1	47,758.8	48,710.4	48,216.0	29,688.0	25,910.1	22,410.0	(84.8)

INFRAESTRUCTURA POR CANAL 1982-1988

CANA LLAÑO	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	CREC. 82-92
CENTROS COMERCIALES	12	18	18	18	12	18	30	17	0	0	0	0
CONASUPER "A"	214	217	280	278	281	278	288	288	0	0	0	0
CONASUPER "B"	177	284	221	217	242	288	378	318	0	0	0	0
VENTAS DIRECTAS	18	8	8	18	20	8	11	18	17	178	281	1,882.3
ZONAS MARGINADAS URBANAS	0	144	788	2,188	2,088	2,888	3,388	3,788	5,748	8182	3888	2,448.8
UNIDADES MOVILES	8	18	30	21	23	17	22	18	18	37	84	788.0
OTROS	38	81	71	73	38	38	38	38	8	2	3	(88.8)
TOTAL PROPIOS	488	680	1,378	2,878	2,772	3,807	4,018	4,384	5,788	8,407	4,084	788.2
CONCESIONADOS	1,788	1,888	2,088	2,388	1,713	2,884	2,888	2,888	0	0	0	0.0
TOTAL URBANOS	2,277	2,888	3,466	5,266	4,486	6,691	7,010	8,880	5,788	8,407	4,084	81.2
RURAL	7,880	10,180	11,883	13,818	13,818	18,014	18,447	18,718	18,884	18823	18740	188.0
TOTAL	8,657	12,788	15,346	18,342	17,800	21,308	22,487	23,888	24,682	28,330	22,784	140.7

VENTA PROMEDIO POR CANAL 1982-1988 (MILLONES DE PESOS DE 1982)

CANA LLAÑO	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	CREC. 82-92
CENTROS COMERCIALES	882.2	388.8	388.8	318.2	881.8	188.1	138.8	148.8	0.0	0.0	0.0	(100.0)
CONASUPER "A"	88.7	88.8	78.1	80.1	88.8	44.4	38.8	38.8	0.0	0.0	0.0	(100.0)
CONASUPER "B"	48.2	18.8	22.8	34.1	38.8	18.8	18.8	14.8	0.0	0.0	0.0	(100.0)
VENTAS DIRECTAS	87.4	141.2	128.8	88.2	48.8	88.8	73.8	87.0	33.3	4.2	3.7	(88.8)
ZONAS MARGINADAS URBANAS	---	0.4	0.7	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.4	0.7	0.7	(88.8)
UNIDADES MOVILES	8.3	1.8	8.4	2.1	2.1	2.8	2.3	3.2	1.8	3.4	2.4	(88.0)
OTROS	38.8	8.2	8.0	8.2	4.4	18.8	18.8	18.0	48.8	74.3	188.4	488.8
CONCESIONADOS	7.4	8.0	4.8	4.8	4.2	2.7	2.0	2.1	0.0	0.8	1.1	(88.8)
RURAL	1.7	1.4	1.3	1.2	1.1	1.0	1.0	1.0	0.8	0.8	0.8	(48.8)

ANEXO 2
ESTADO DE RESULTADOS Y GATOS
DE OPERACION (1982-1992)

SISTEMA DE DISTRIBUIDORAS CONASUPO

ANALISIS DEL ESTADO DE RESULTADOS POR TIPO DE GASTO

GASTOS A PRECIOS CORRIENTES (Millones de Pesos)

CONSOLIDADO										
AÑO	VENTAS	COSTO DE VENTAS	UTILIDAD BRUTA	GASTOS DIRECTOS	REMUNERACION Y PREV.	MANTENIMIENTO	GASTOS FIJOS		TOTAL GASTOS	RESULTADO OPERACION
							FIJOS	VARIABLES		
1982	82,915.0	51,107.0	11,808.0	2,381.5	6,817.7	777.1	1,379.8	2,204.1	13,330.0	(1,822.0)
1983	112,487.0	59,246.0	18,239.0	5,112.2	11,788.2	1,954.8	2,485.8	5,432.4	29,781.2	(7,842.2)
1984	184,820.0	151,787.0	32,833.0	7,148.5	17,086.0	3,454.2	3,884.4	6,862.9	38,336.0	(6,713.0)
1985	287,369.0	247,067.0	48,802.0	12,814.4	29,013.1	5,878.5	6,837.9	8,330.1	63,072.0	(13,476.0)
1986	455,181.0	372,929.0	80,252.0	18,728.0	48,284.3	8,812.2	11,015.3	25,336.2	110,153.0	(29,801.0)
1987	1,078,744.8	888,187.8	204,356.8	49,334.8	119,442.4	23,389.2	23,985.7	41,845.2	259,857.4	(55,100.8)
1988	2,129,848.2	1,781,882.8	337,865.3	102,028.0	233,103.8	44,440.8	46,898.3	65,287.7	511,848.7	(173,880.4)
1989	2,474,334.8	2,005,824.8	378,510.2	116,988.8	289,300.3	55,474.7	79,548.5	93,030.8	623,441.0	(244,985.7)
1990	2,203,873.2	1,907,564.8	351,410.7	110,884.8	259,815.0	52,482.8	76,365.1	97,280.8	582,018.4	(240,805.8)
1991	2,085,546.0	1,728,744.4	356,800.8	129,760.0	288,981.8	62,187.8	83,138.7	132,884.4	671,889.8	(314,889.2)
1992	2,343,174.0	1,841,008.0	402,189.0	129,805.0	284,812.0	58,082.0	111,648.0	159,731.0	741,888.0	(358,717.0)

FUENTE: DICCONSA/Gerencia de Contabilidad y Finanzas/Dicconsa en Cifras.

ELABORO: M.F.R/Enero de 1994

GASTOS A PRECIOS CONSTANTES (Millones de Pesos de 1982)

CONSOLIDADO										
AÑO	VENTAS	COSTO DE VENTAS	UTILIDAD BRUTA	GASTOS DIRECTOS	REMUNERACION Y PREV.	MANTENIMIENTO	GASTOS FIJOS		TOTAL GASTOS	RESULTADO OPERACION
							FIJOS	VARIABLES		
1982	82,915.0	51,107.0	11,808.0	2,381.5	6,817.7	777.1	1,379.8	2,204.1	13,330.0	(1,822.0)
1983	55,721.2	46,181.0	6,530.2	2,524.2	5,838.4	968.2	1,284.3	2,891.0	13,289.2	(3,786.1)
1984	85,275.8	45,448.3	8,827.3	2,138.7	5,118.2	1,034.2	1,182.8	2,054.8	11,537.7	(1,710.5)
1985	86,477.7	47,069.4	8,414.3	2,384.2	5,508.6	1,077.4	1,318.8	1,875.8	11,970.8	(2,858.6)
1986	46,185.1	38,008.4	8,178.7	1,904.4	4,714.8	898.1	1,122.8	2,582.0	11,238.0	(3,047.3)
1987	47,158.8	38,188.3	8,962.5	2,188.8	5,250.8	1,027.3	1,141.5	1,828.4	11,416.8	(4,222.3)
1988	43,719.3	36,785.5	6,933.8	2,084.3	4,784.8	812.4	958.0	1,758.0	10,500.5	(3,584.7)
1989	42,322.8	35,848.3	6,474.3	1,985.6	4,948.4	848.8	1,360.8	1,420.2	10,863.7	(4,188.5)
1990	30,508.0	25,782.1	4,745.8	1,488.5	3,454.8	708.8	1,031.3	1,313.8	7,995.3	(3,248.4)
1991	22,882.1	19,038.7	3,828.4	1,382.5	2,872.1	684.7	815.3	1,480.8	7,385.5	(3,487.1)
1992	22,334.8	18,501.5	3,833.4	1,208.7	2,714.8	563.3	1,062.3	1,522.5	7,071.6	(3,238.2)

ELABORO: M.F.R/Enero de 1994

PARTICIPACION DE LOS GASTOS SOBRE VENTAS

CONSOLIDADO										
AÑO	COSTO DE VENTAS	UTILIDAD BRUTA	GASTOS DIRECTOS	REMUNERACION Y PREV.	MANTENIMIENTO	GASTOS FIJOS		TOTAL DE GASTOS	RESULTADO OPERACION	
						FIJOS	VARIABLES			
1982	81.23	18.77	3.74	10.52	1.24	2.19	3.50	21.19	-2.42	
1983	82.90	17.10	4.54	10.45	1.74	2.22	4.83	23.81	-8.70	
1984	82.22	17.78	3.87	8.26	1.87	2.18	3.72	20.87	-3.00	
1985	83.33	18.67	4.24	8.75	1.91	2.33	2.97	21.20	-4.53	
1986	82.29	17.71	4.13	10.21	1.84	2.43	5.56	24.31	-6.60	
1987	80.63	19.07	4.80	11.13	2.18	2.42	3.87	24.20	-5.14	
1988	84.14	15.86	4.78	10.94	2.09	2.19	4.00	24.02	-8.15	
1989	84.70	15.30	4.88	11.80	2.24	3.21	3.36	25.20	-9.90	
1990	84.44	15.56	4.87	11.32	2.32	3.38	4.31	26.21	-10.65	
1991	82.89	17.11	5.93	12.94	2.98	3.99	6.36	32.21	-15.10	
1992	82.84	17.18	5.41	12.15	2.52	4.78	6.82	31.66	-14.50	

ELABORO: M.F.R/Enero de 1994

SISTEMA DE DISTRIBUIDORAS CONASUPO

ANALISIS DEL ESTADO DE RESULTADOS POR TIPO DE GASTO

TASAS DE CRECIMIENTO

CONSOLIDADO										
AÑO	VENTAS	COSTO DE VENTAS	UTILIDAD BRUTA	GASTOS DIRECTOS	REMUNERACION Y PREV.	MANTENIMIENTO	GASTOS FIJOS		TOTAL DE GASTOS	RESULTADO OPERACION
							FIJOS	VARIABLES		
1982	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
1983	-11.43	-9.82	-19.29	7.69	-11.78	24.59	-10.39	22.08	-0.48	148.47
1984	-0.80	-1.81	3.12	-15.51	-12.37	6.81	-3.51	-23.64	-13.03	-84.22
1985	2.17	3.55	-4.20	11.89	7.63	4.18	10.38	-18.44	3.75	49.48
1986	-18.22	-19.24	-13.12	-20.29	-14.38	-16.64	-14.75	54.06	-8.22	19.20
1987	2.11	0.42	6.95	13.84	11.37	14.39	1.66	-29.27	1.68	-20.51
1988	-7.29	-3.82	-22.87	-3.44	-8.87	-11.19	-16.08	-4.13	-8.01	47.16
1989	-3.19	-2.54	-6.85	-5.19	3.42	4.00	42.04	-18.89	1.55	17.53
1990	-27.92	-28.14	-26.70	-28.14	-30.18	-25.30	-24.21	-7.48	-25.02	-22.44
1991	-24.73	-26.12	-17.22	-8.34	-13.97	-3.40	-11.24	11.18	-7.50	6.70
1992	-2.73	-2.30	-2.42	-11.29	-8.66	-17.74	16.06	4.22	-4.38	-6.80
82-92	-64.50	-63.80	-87.54	-48.60	-58.98	-27.52	-23.00	-30.92	-48.95	112.76

ELABORO: M.F.R./Enero de 1994

ESTRUCTURA DE GASTOS

CONSOLIDADO						
AÑO	GASTOS DIRECTOS	REMUNERACION Y PREV.	MANTENIMIENTO	GASTOS FIJOS		TOTAL DE GASTOS
				FIJOS	VARIABLES	
1982	17.84	49.55	5.83	10.35	16.53	100.00
1983	19.06	44.01	7.30	9.32	20.28	100.00
1984	18.54	44.34	6.99	10.34	17.81	100.00
1985	20.00	46.00	9.00	11.00	14.00	100.00
1986	17.00	42.00	8.00	10.00	23.00	100.00
1987	19.00	46.00	9.00	10.00	16.00	100.00
1988	19.94	45.57	8.66	9.12	19.67	100.00
1989	18.82	46.49	8.90	12.76	13.32	100.00
1990	18.59	43.21	8.87	12.60	16.43	100.00
1991	18.42	40.19	9.26	12.38	19.75	100.00
1992	17.06	38.39	7.87	15.02	21.53	100.00

ELABORO: M.F.R./Enero de 1994

IMPACTO EN EL GASTO

CONSOLIDADO						
AÑO	GASTOS DIRECTOS	REMUNERACION Y PREV.	MANTENIMIENTO	GASTOS FIJOS		TOTAL DE GASTOS
				FIJOS	VARIABLES	
1983	-1.96	-5.85	1.43	-1.07	3.65	-0.48
1984	-2.96	-5.44	0.50	-0.33	-4.80	-13.03
1985	2.31	3.38	0.37	1.07	-3.28	3.75
1986	-4.06	-6.81	-1.50	-1.82	7.57	-8.22
1987	2.32	4.77	1.15	0.17	-6.73	1.68
1988	-0.85	-4.08	-1.01	-1.61	-0.98	-8.01
1989	-1.03	1.59	0.35	3.63	-3.15	1.55
1990	-4.68	-14.01	-2.25	-3.09	-1.00	-25.02
1991	-1.58	-6.04	-0.30	-1.45	1.84	-7.50
1992	-2.06	-3.48	-1.64	1.99	0.53	-4.38

ELABORO: M.F.R./Enero de 1994

ANEXO 3
BALANCE GENERAL (1982-1990)

SISTEMA DE DISTRIBUIDORAS CONASUPO

BALANCE GENERAL

1982-1990

(Millones de Pesos)

CONCEPTO	1982		1983		1984		1985		1986		1987		1988		1989		1990		
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	
ACTIVO																			
ACTIVO CIRCULANTE																			
ELECTIVO E INVERSIONES	2,109	8.86	4,512	8.89	8,894	11.71	15,028	8.79	27,191	8.89	30,390	8.40	85,939	8.56	71,985	8.39	72,487	8.77	18,177
CLIENTES Y DOCTOS. POR COBRAR	8,504	27.79	18,819	31.25	23,711	32.89	47,771	27.94	81,359	18.37	94,372	18.33	173,114	18.33	217,879	18.44	194,151	18.17	194,151
INVENTARIOS	12,534	40.82	23,056	45.02	32,088	39.39	80,263	39.30	83,534	28.79	180,462	38.79	242,310	32.38	241,882	30.38	288,132	34.30	34,300
PAGOS ANTICIPADOS	249	0.81	949	1.08	839	1.09	1,912	0.94	11,729	4.19	7,384	1.91	13,019	1.23	28,789	2.57	807	0.08	807
SUBTOTAL	23,396	78.28	45,325	85.32	69,097	84.99	114,702	69.84	173,979	62.02	292,798	80.34	692,248	96.67	693,992	86.82	638,922	88.82	638,922
ACTIVO A LARGO PLAZO																			
CUENTAS POR COBR. A L.P.	925	3.02	1,439	2.74	2,975	3.54	4,949	2.82	5,389	1.81	9,120	1.82	12,892	1.21	9,839	0.86	7,949	0.79	7,949
PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO NETO	4,140	13.52	4,417	8.41	7,982	9.79	80,098	38.18	88,056	34.85	295,577	47.19	444,740	41.85	438,515	38.14	421,777	38.42	421,777
CARGOS DIFERIDOS	2,202	7.19	1,326	2.52	1,384	1.98	2,030	1.18	3,119	1.11	5,368	0.85	10,280	0.97	11,564	1.07	3,891	0.39	3,891
SUBTOTAL	7,267	23.72	7,181	13.68	12,301	15.01	88,974	38.18	108,544	37.98	290,065	48.79	467,921	44.19	460,966	41.08	433,111	40.48	433,111
TOTAL ACTIVO	30,663	100.00	52,506	100.00	81,398	100.00	171,616	100.00	280,523	100.00	582,863	100.00	1,060,070	100.00	1,198,977	100.00	1,070,033	100.00	1,070,033
PASIVO Y CAPITAL CONTABLE																			
PASIVO A CORTO PLAZO																			
PROVEEDORES	12,751	41.80	17,088	32.64	25,688	31.91	48,898	27.29	81,889	22.05	131,451	23.28	280,844	23.86	290,748	19.71	182,903	15.28	182,903
CREDITOS BANCARIOS	1,005	3.28	1,005	1.91	718	0.88	250	0.15	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0
DOCUMENTOS POR PAGAR	1,171	3.82	1,924	3.69	1,201	1.48	3,200	1.34	16,033	5.70	28,741	5.11	103,094	8.64	74,819	6.05	88,710	8.29	88,710
ACREEDORES DIVERSOS	3,182	10.39	5,032	9.58	10,857	13.33	18,374	10.71	32,088	11.85	47,291	8.42	81,811	5.84	70,373	6.29	72,870	6.88	72,870
PASIVOS ACUMULADOS	1,081	3.49	1,103	2.10	1,528	1.92	2,088	1.20	3,563	1.27	2,734	0.48	4,886	0.44	5,823	0.52	8,411	0.79	8,411
ADELDS A FAVOR DE CONASUPO	1,877	6.13	13,888	26.46	13,783	16.95	23,199	13.82	15,584	5.59	60,891	10.81	180,683	14.21	168,548	14.87	210,872	19.89	210,872
SUBTOTAL	21,047	68.71	38,800	75.48	53,013	66.19	93,034	54.20	128,697	46.23	271,186	48.19	588,215	53.80	527,979	48.03	544,388	50.87	544,388
PASIVO A LARGO PLAZO																			
DOCUMENTOS POR PAGAR	103	0.34	82	0.18	84	0.09	84	0.04	0	0.00	0	0.00	8,391	0.79	8,891	0.80	2,148	0.20	2,148
ADELDS A FAVOR DE CONASUPO	1,099	3.49	2,282	4.37	3,745	4.61	8,228	4.79	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0
OTROS PASIVOS	29	0.09	255	0.49	656	0.81	281	0.16	196	0.07	86	0.01	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0
SUBTOTAL	1,201	3.92	2,638	5.05	4,484	5.49	8,579	5.00	196	0.07	86	0.01	8,391	0.79	8,891	0.80	2,148	0.20	2,148
TOTAL PASIVO	22,248	72.88	42,289	80.80	58,277	71.89	101,987	60.20	129,883	46.20	271,286	48.19	578,888	54.29	544,857	48.68	548,514	51.07	548,514
CAPITAL CONTABLE																			
CAPITAL SOCIAL	594	1.94	7,216	13.74	7,216	8.89	7,216	4.20	7,216	2.57	148,939	28.84	394,884	31.51	388,318	33.21	648,082	60.89	648,082
APORTACIONES PENDIENTES DE CAP.	10,417	34.01	12,843	24.48	28,055	32.05	37,173	21.88	87,853	31.35	48,917	8.54	30,028	2.84	34,034	3.29	388,700	38.29	388,700
SUPERAVIT POR REVALUACION	0	0.00	0	0.00	0	0.00	45,688	26.44	104,279	37.17	178,986	31.80	224,331	21.18	248,882	22.29	182,789	18.29	182,789
SALDO POR DEPURAR CTA. PATRIMONIAL	0	0.00	0	0.00	1,894	2.08	1,144	0.67	10,970	3.93	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0
RESULTADO DE EJERCICIOS ANTERIORES	(1,057)	-3.45	(2,177)	-4.15	(9,085)	-11.15	(8,148)	-3.30	(23,889)	-8.53	0	0.00	(18,912)	-1.79	(103,729)	-9.28	(479,807)	-44.86	(479,807)
PERDIDA NETA DEL EJERCICIO	(1,570)	-5.13	(7,048)	-14.89	(2,378)	-3.54	(10,089)	-3.86	(24,782)	-12.38	(85,888)	-15.27	(88,371)	-8.15	(273,809)	-24.48	(198,104)	-18.33	(198,104)
TOTAL CAPITAL CONTABLE	8,864	27.37	10,287	19.80	23,021	28.32	70,019	40.80	150,000	53.70	291,582	51.81	488,474	46.01	578,310	51.37	523,519	48.89	523,519
TOTAL PASIVO Y CAPITAL CONTABLE	30,802	100.00	52,506	100.00	81,398	100.00	171,616	100.00	280,523	100.00	582,863	100.00	1,060,070	100.00	1,198,977	100.00	1,070,033	100.00	1,070,033

FUENTE: DICCIONARIA/Gerencia de Contabilidad/Diccionarios en cifras.

ELABORO: MFR/Enfo de 1991.

BIBLIOGRAFIA.

Appendini, Kirsten. De la Milpa a los Tortibonos: La reestructuración de la política alimentaria en México. Colegio de México, México, 1992.

Aspe Armella, Pedro. El Camino Mexicano de la Transformación Económica. FCE, México, 1993.

Bazdresch, et al, (comp.). México, Auge, Crisis y Ajuste. Colección Lecturas No. 73, FCE, México, 1993.

- Martín del Campo, Antonio. "Reestructuración de los Subsidios a Productos Básicos y Modernización de la CONASUPO".
- Córdoba Montoya, José. "La Reforma Económica en México".

Bassols Batalla, Angel, et al. El Abasto de Alimentos en México. UNAM, México, 1992.

Cibotti, Ricardo y Sierra, Enrique. El Sector Público en la Planificación para el Desarrollo. Siglo XXI Editores, 3a. ed. México, 1973.

Cordera, Rolando, (coord.) . Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana. Colección Lecturas No. 39, FCE, México, 1983

- Blanco, José. "Desarrollo de la Crisis en México, 1970-1976".

Delgadillo Macías, Javier, et al. Los Sistemas de Abasto Alimentario en México: Frente al reto de la globalización de los mercados. UNAM, México, 1993.

Guillán Romo, Héctor. Origen de la Crisis en México 1940-1982. Ed. Era, 4a. ed., México, 1984.

Guza Lavelle, Adrián. La Reestructuración de lo Público: el caso CONASUPO. UNAM ENEP-ACATLAN, México, 1994.

Leal , Juan Felipe. MÉXICO: Estado, Burocracia y Sindicatos. Ed. El Caballito S.A., 8va. ed., México, 1986.

O'Connor, James. La Crisis Fiscal del Estado. Ed. Periferia S.R.L., Buenos Aires, 1974.

Ortiz, Edgar (coord). Empresa Pública: Problemas actuales en los países de Norteamérica y el Caribe 1987. CIDE, México, 1988.

Ortiz, Edgar (coord). Empresa Pública: Problemas actuales en los países de Norteamérica y el Caribe 1988-1989. CIDE, México, 1990.

Ramírez Brun, Ricardo. Estado y Acumulación de Capital en México 1929-1983. UNAM ENEP-ARAGON, 2a. ed., México, 1984.

Ramírez Brun, Ricardo. La Crisis Fiscal del Estado Mexicano 1970-1988. UNAM ENEP-ARAGON, Cuadernos de la ENEP ARAGON No.27, México, 1988.

Rivera Ríos, Miguel A. Crisis y Reorganización del Capitalismo Mexicano 1960-1985. Ed. Era, México, 1986.

Salinas de Gortari, Raúl. DICONSA en la Modernización Comercial y la Regulación del Abasto Popular. INAP, México, 1988.

Villareal, Rene. Liberalismo Social y Reforma del Estado: México en la era del capitalismo posmoderno. NAFIN Y FCE, México, 1993.

DOCUMENTOS

"*Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*". Poder Ejecutivo Federal, Miguel de la Madrid Hurtado, 1983.

"*Análisis del Comportamiento del Margen Bruto 1982-1986*". DICONSA, Gerencia Corporativa de Presupuesto, JJMC y VJP, abril de 1987.

"La CTM en la Lucha por la Alimentación". DICCONSA. Gerencia de Comunicación Social, 1987.

"DICONSA en la Modernización Comercial y la Regulación del Abasto Popular". DICCONSA, Gerencia de Comunicación Social, 1987.

"Política Social y Empresa Pública: El Caso CONASUPO". DICCONSA, Gerencia de Comunicación Social, 1987.

"Modernización y Bienestar Social: La Experiencia de DICONSA". DICCONSA, Coordinación General de Concertación Social, 1987.

"Análisis del Comportamiento del Resultado de Operación, Utilidad y Gastos 1982-1986". DICONSA, Gerencia Corporativa de Programación y Presupuesto, JJMC, MHA y VJP, febrero de 1988.

"Comportamiento de las Ventas por Canal y Margen del Sistema DICONSA". DICONSA, Gerencia Corporativa de Programación y Presupuesto, JJMC y MFR, Julio de 1988.

"Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994". Poder Ejecutivo Federal, Carlos Salinas de Gortari, 1989.

"DICONSA en Cifras 1988". DICONSA, Dirección de Presupuesto y Finanzas, 1989.

"Informe de Labores: Cambio Estructural del Sistema de Distribuidoras CONASUPO 1982-1988". tomos I y II. DICONSA. Dirección de Planeación. 1989.

"Evolución del Sistema de Distribuidoras CONASUPO 1982-1988". DICONSA, Gerencia de Programación y Presupuesto, JJMC, enero de 1989.

"Elementos del Programa Estratégico del Sistema Diconsa 1989-1994". DICONSA, Dirección de Planeación, 1989.

"DICONSA en Cifras 1989". DICONSA, Dirección de Presupuesto y Finanzas, 1990.

"DICONSA en Cifras 1990". DICONSA, Dirección de Presupuesto y Finanzas, 1991.

"Racionalización de Estructura en el Sistema de Distribuidoras CONASUPO". DICONSA, Dirección de Planeación, JJMC, enero de 1991.

"El Proyecto Económico Salinista : Un camino en cuestión". José de Jesús Martínez Cisneros. Agosto de 1991.

"Estudio Sobre el Costo-Beneficio de la Fusión de Tres Empresas Subsidiarias del Sistema". DICONSA, Dirección de Planeación, 1991.

"DICONSA en Cifras 1991". DICONSA, Dirección de Presupuesto y Finanzas, 1992.

"DICONSA en Cifras 1992". DICONSA, Dirección de Presupuesto y Finanzas, 1993.

"El Proceso de Enajenación de Entidades Paraestatales". Secretaría de Hacienda y Crédito Público, octubre de 1993.

"Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública". DICONSA, Dirección de Operaciones, 1993.

"Criterios Generales de Política Económica 1994". Presidencia de la República, noviembre de 1993.

"Quinto Informe de Gobierno 1993". Presidencia de la República, Carlos Salinas de Gortari, noviembre de 1993.

"DICONSA en Cifras 1993". DICONSA, Dirección de Presupuesto y Finanzas, 1994.

REVISTAS

Comercio Exterior. Banco Nacional de Comercio Exterior. Mensual, vol. 37 no. 12, diciembre de 1987.

- De la Madrid Hurtado, Miguel. *"El Pacto, una respuesta pragmática de la sociedad"*. pp. 1078-1082.

Concertación. DICONSA, Coordinación General de Comunicación Social, Revista Mensual, diciembre de 1988.

"Resultados 1982-1988".

Comercio Exterior. Banco Nacional de Comercio Exterior. Mensual, vol. 39 no. 2, febrero de 1989.

- Gasca Zamora, José. *"Fuentes para el estudio de las empresas paraestatales de México y su privatización, 1983-1988"*. pp. 151-175.

Nexos. Revista Mensual, no. 158, febrero de 1990.

- Córdoba, José. *"Diez lecciones de la reforma económica en México"*

Comercio Exterior. Banco Nacional de Comercio Exterior. Mensual, vol. 42 no. 6, junio de 1992.

- Ten Kate, Adrián. *"El Ajuste Estructural de México: dos historias diferentes"*. pp. 519-528.

Concertación. DICONSA, Coordinación General de Comunicación Social, Revista Mensual, agosto de 1993.

"2o. Congreso Nacional de Consejos Comunitarios: Un esfuerzo de organización y lucha por el abasto social".

ARTICULOS PERIODISTICOS.

"DICONSA: un negro pasado, su cambio y el camino por andar". Aguilar Alberto. El Financiero, 31 de agosto de 1992, p.11.

"Carta Abierta". La Jornada, 22 de marzo de 1993.

"Carta Abierta". La Jornada, 20 de marzo de 1993. p. 20.

"CONASUPO Enfrenta una Desincorporación Silenciosa; Nulo Interés de Empresas en el Abasto de Productos". González Pérez Lourdes. El Financiero, 11 de agosto de 1993, p.14.

"CONASUPO no Desaparecerá: Bonilla; Ejercerá 10 mil mdnp el próximo año". Rodríguez López, Leticia. El Financiero, 8 de octubre de 1993, p. 25.

"El Esqueleto Remozado: la Reforma Presupuestal". Centro de Estudios de la Gubernabilidad, El Financiero, 19 de noviembre de 1993, p.37a.

"Insuficiente el Gasto Público para Revertir el Rezago Social". Marcos Chávez M.. El Financiero, 20 de enero de 1994, pp. 23.

"Crecen los Subsidios del gobierno a paraestatales". Ornelas, Andrea. El Economista, 21 de febrero de 1994, p. 27.

"Terminó DICONSA con el Proceso Desburocratizador Interno: Ruiz". El Financiero, 4 de mayo de 1994, p. 30.

"Funciones del Estado en el Desarrollo Económico". Calva José L.. El Financiero, 17 de junio de 1994, pp. 32.

"Insuficiente, el crecimiento de 112.6% en el gasto social". Sauri, Gustavo. El Financiero, 2 de marzo de 1995, p. 3a.