



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES ACATLAN

14
24.

EL ESTADO Y LA POLITICA SOCIAL EN MATERIA DE SUBSISTENCIAS. LA EVOLUCION DEL SUBSISTEMA DICONSA EN LA DISTRIBUCION Y COMERCIALIZACION DE BASICOS.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA (ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)

P R E S E N T A :

VERONICA DENIS HUERTA

ASESOR: LIC. JUAN MONTES DE OCA MALVAEZ



ACATLAN.

1997



TESIS CON FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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 MADRE, GRACIELA HUERTA HUERTA:

Su empeño y dedicación sirvieron de ejemplo para encauzar mi vida, y quien además de tener el doble y difícil papel de ser padre y madre a la vez, compartió también mi responsabilidad de madre, y sin cuyo esfuerzo adicional no hubiera sido posible ingresar a la Universidad. Valga este trabajo de pretexto, para dejar constancia de mi profundo reconocimiento y respeto hacia ti

A MI HERMANO, MARIO CÉSAR GAYTÁN HUERTA:

Por las lecciones de tolerancia, mesura y nobleza que me ha dado en momentos difíciles

A MI ESPOSO, CARLOS PEGUEROS DÍAZ:

Su entrega, profesionalismo y la entereza con que se conduce, me han servido de ejemplo en mi formación profesional. Tu cariño y comprensión profesados, y el interés que has mostrado en mi desarrollo personal, me alentaron a culminar lo que por tantos años aplacé. Gracias por estar conmigo en los momentos importantes de mi vida.

A MIS HIJOS, SAMMY DAVIDSON ÓRTIZ DENIS Y CARLOS PEGUEROS DENIS:

SAMMY: *El haber vivido tu niñez en mi adolescencia, me sirvió para crecer junto contigo, y a pesar de que te quité muchas horas de atención para estudiar, tu nobleza y comprensión se impusieron. Si algo te distingue y merece ser exaltado, es tu gran corazón y coraje para enfrentar la vida. No decaigas nunca, y lucha por ser mejor cada día.*

CARLITOS: *Eres el fruto de un amor maduro, incondicional, sin reservas. ¡Cuántas veces con tu somnolencia, has borrado momentos amargos de quienes te rodean! Aunque apenas empiezas a vivir, estoy segura que serás un hombre de bien, y espero que esto te sirva de ejemplo para en el futuro, no aplazar la conclusión de algo que has iniciado, como fue mi caso. Para ellos, mi más profundo amor.*

A MI CUÑADA, MA. EUGENIA RIVERA AGUILAR:

Hemos caminado juntas durante muchos años y compartido momentos difíciles pero también alegrías, que no puedo pasar por alto el dejar constancia que más que contar con tu mano amiga, te considero mi hermana.

A MI SUEGRA: ANDREA PÉREZ VDA. DE PEGUEROS:

Porque su entusiasmo mostrado en la vida diaria, y su indubitable apoyo en mis deberes de esposa y madre, me indujeron a iniciar este trabajo.

A LAS FAMILIAS PEGUEROS PÉREZ Y PEGUEROS CHAGOLLÁN:

Porque han asumido conmigo, la difícil tarea de educar y cuidar, con el amor y paciencia perennes a mi hijo Carlos, lo que me permitió invertir muchas horas de mi tiempo en la realización de esta investigación. Gracias por su atingente ayuda

AL C.P. VÍCTOR LECUMBERRI ROSAS

Por su valiosa experiencia laboral, que me permitió abundar en el conocimiento del tema. Como jefe y amigo, me brindó las facilidades necesarias para invertir horas de trabajo en el desarrollo de esta investigación.

AL LIC. JUAN MONTES DE OCA MALVAEZ:

Por sus atinados comentarios que hicieron posible concluir esta investigación.

**A LOS LICENCIADOS
JOSÉ ENRIQUE BAILLERES HELGUERA
MARTÍN DE JESUS DÍAZ VÁZQUEZ
ERNESTO GONZÁLEZ TENORIO
GABRIEL REYES MENDOZA**

Por la revisión exhaustiva que hicieron a la investigación, y cuyas observaciones mejoraron su contenido

INDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN.	
I. ESTADO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.	
1. Sociedad, Estado y Administración Pública	2
2. Los fines del Estado	4
3. Política Social	7
3.1 Tendencias de las políticas de bienestar	12
4. La Política Social en materia de subsistencias	18
II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL SUBSISTEMA DE DISTRIBUIDORAS CONASUPO	
1. Comité Regulador del Mercado de Subsistencias	24
2. Nacional Distribuidora y Reguladora, S A (NADYRSA)	27
3. Compañía Exportadora e Importadora, S A (CEIMSA)	31
4. Compañía Distribuidora de Subsistencias Populares, S A (CODISUPO)	36
5. Compañía Distribuidora de Subsistencias Conasupo, S A (CODISUCO)	41
6. Distribuidora Conasupo, S A de C V (DICONSA)	44
7. Subsistema de Distribuidoras CONASUPO (Subsistema DICONSA)	47
III. EL SUBSISTEMA DICONSA EN EL CAMBIO ESTRUCTURAL 1982-1988	
1. Tendencias económicas del cambio estructural 1982-1988	60
2. Política Social y cambio estructural	65
3. La empresa pública en el cambio estructural	67
4. Cambio estructural del Subsistema DICONSA	71
4.1 Programa Rector de Distribución y Regulación CONASUPO	71
4.1.1 Distribución y comercialización de productos básicos	72
4.1.1.1 Canal Propio	72
4.1.1.2 Canal Concesionado	73
4.1.1.3 Participación concertada	74
a) Participación comunitaria	74
b) Sector sindical	76
c) Gobiernos estatales y municipales	77
4.1.2 Abasto	81
4.2 Programa Rector de Reordenación Administrativa y Capacitación	87
4.2.1 Programa de descentralización administrativa	88
4.2.2 Integración de instrumentos de control	94

IV. EL SUBSISTEMA DICONSA A PARTIR DE 1989.	Pág.
1. Modernización estructural del Subsistema DICONSA	98
CONCLUSIONES.	105
BIBLIOGRAFIA	113

INTRODUCCIÓN

La vida del hombre en colectividad, es decir, en sociedad, se desenvuelve bajo la polestad de un órgano supremo que se erige por encima de ellos y regula sus relaciones. Ese órgano es el Estado, y propicia la estructura material y el orden social bajo los cuales se desarrollan las actividades de los individuos, siempre tendientes a la preservación de las condiciones que dieron vida al propio Estado.

Por eso, para refrendar su permanencia, ha asumido los compromisos y la responsabilidad de satisfacer las necesidades de la sociedad. Las funciones que realiza el Estado en ese sentido se expresan por conducto del Poder Ejecutivo, cuyo quehacer gubernamental que le es inherente se materializan a través del funcionamiento de la administración pública, porque es por mediación de ella, que entra en contacto con la sociedad

La actividad del gobierno ha comprendido desde proporcionar la infraestructura material para el desarrollo de las actividades productivas, hasta la prestación de servicios que se consideran esencialmente necesarios para reproducir las condiciones de vida básicas, como es la salud y la educación. Estos últimos, dirigidos a cubrir las necesidades mínimas de los núcleos de la población que han quedado al margen de la riqueza generada, y que al traducirse en demandas sociales, el Estado las hace suyas y las institucionaliza, concretándolas mediante el ejercicio de la política social.

El Estado mexicano no ha sido la excepción. A partir de la etapa posrevolucionaria ha recogido las demandas de la población mayoritaria, que al no contar con los elementos materiales para satisfacer sus necesidades mínimas, pugnan por tener acceso a los bienes y servicios que por sus condiciones de

pobreza no están en posibilidades de cubrir, dado su nivel de ingresos, y que la iniciativa privada, en esas condiciones, no le conviene brindar. En cambio, el Estado puede hacer frente a dichas demandas, garantizando, a través de la creación de diferentes instituciones públicas, la prestación de dichos bienes y servicios, los cuales funcionan como mecanismos redistributivos del ingreso.

Las entidades públicas mexicanas nacidas a la luz del bienestar social, cumplen con una doble función por un lado, dan sentido al papel del Estado como representante de los intereses de las clases populares, mediante la procuración de los satisfactores mínimos que ateniperen las desigualdades sociales. Por el otro, han contribuido a reforzar la presencia y continuidad del Estado mexicano, mediante la reproducción de las condiciones de vida básicas. En suma, la política social se traduce en un instrumento para coadyuvar a la estabilidad política y social.

Muchas han sido las demandas que el Estado mexicano ha retomado de las clases populares y ha hecho suyas. Precisamente una de ellas es la de contar con alimentos básicos a precios accesibles. Para tal fin, asumió la función de la generación y aprovisionamiento de bienes de consumo necesaria a través del Sistema CONASUPO y dentro de él, la acción específica de la distribución y comercialización de productos básicos, se concretó en el funcionamiento del Subsistema DICONSA, objeto de esta investigación.

El propósito fue estudiar la evolución de DICONSA y el papel que ha jugado como parte de la política social en la materia. Pero para ello, fue necesario ubicarla a la luz de las tendencias observadas en el ejercicio del bienestar social; es decir, primero a partir del auge y posteriormente del declinamiento de dicha política social, que conforme las modalidades económicas así lo han dictado.

El auge de la política social se inicia con el cardenismo y culmina a principios de la década de los años ochenta, y aunque el gasto asignado a la política social ha estado supeditado al crecimiento económico, sí hubo muchas instituciones públicas que nacieron con este fin. Posteriormente, a partir de esa fecha, en que las tendencias apuntan hacia el adelgazamiento del Estado, se empieza a dar un debilitamiento en el ejercicio de la política social

DICONSA, como parte de estas instituciones, necesariamente tuvo que verse inmersa dentro del proceso apuntado anteriormente, por lo que, después de un período considerable de auge, que se inicia desde su creación en 1938 hasta finales de 1989, época en que logró consolidar su presencia mediante dos canales de venta: el urbano y el rural, en 1989 empieza a declinar la realización de su función social, principalmente en lo que corresponde al área urbana. La mayoría de la población fue testigo del cierre de la totalidad de sus tiendas en el área urbana a partir de 1989, por lo que no es aventurado deducir que DICONSA no fue ajena al debilitamiento de las instituciones de bienestar social

El hecho de que no haya procedido también a cancelar su programa en el ámbito rural, no quiere decir que DICONSA haya contado con los recursos necesarios para reforzar su papel, lo que sucede es que cuenta con el apoyo de las comunidades que han participado en la satisfacción de sus necesidades de alimentación, y han compartido con DICONSA, las actividades inherentes a la distribución y comercialización de productos básicos. Por lo tanto, es posible reiterar el hecho de su debilitamiento, puesto que se ha valido de los recursos materiales que han aportado las comunidades para la instalación de tiendas, sin lo cual no hubiera sido posible continuar con su función.

De ahí surgió el planteamiento de hacia dónde va DICONSA, puesto que la estructura burocrática que permitió crear toda una infraestructura administrativa y

comercial que sustentó toda una política social en la materia se ha ido restringiendo, a la par que fortalece la participación de las comunidades.

De lo anterior, se desprende la hipótesis del trabajo, que consiste en demostrar que DICONSA tiende a transferir cada vez más a las comunidades la responsabilidad de su abasto, lo que conduce a pensar en su desaparición, en la medida en que éstas adquieran la madurez necesaria como organización

En ese sentido partió el propósito de esta investigación, para lo cual se procedió a estudiar la evolución general de DICONSA, ubicándola dentro del contexto histórico en que nació y se ha venido desarrollando, particularizando sus resultados en los diferentes momentos y circunstancias de su operación. Para ello, me remití a la fuente documental sobre la materia, que abarca los textos que tratan las políticas adoptadas por los gobiernos con motivo de los diferentes modelos económicos, así como la documentación oficial con que se cuenta, sin la cual no hubiera sido posible apreciar su evolución como empresa pública. Los datos contenidos en los Informes al Consejo de Administración y en los libros de Asambleas de Accionistas, fueron parte fundamental en la elaboración de la presente investigación. Asimismo, me apoyé en la experiencia adquirida sobre el tema, producto de laborar dentro del área de los Consejos de Administración de las empresas que conforman el Subsistema DICONSA, durante poco más de nueve años, lo cual me permitió el acceso a información directa y fidedigna.

Este trabajo se divide en cuatro apartados: el primero, se refiere al hombre y su relación con el Estado a través de la administración pública, así como el papel que desempeña la política social y dentro de ésta, las tareas que realiza en materia de subsistencias populares.

En el segundo, se abordan los antecedentes históricos del Subsistema DICONSA desde 1938 hasta 1982 y se describe su evolución, dentro del contexto económico y social bajo el cual se desarrolló su actividad.

En el tercero se destacan los programas de trabajo que orientaron la actividad de DICONSA durante los años de 1982 a 1988, -época en que observó su máxima expansión- enmarcados dentro de las directrices del cambio estructural para la empresa pública, implícitas en el Plan Nacional de Desarrollo para ese período.

Por lo que toca al cuarto apartado, se tocan los lineamientos que en 1989 se dieron para DICONSA, y que culminaron con la desaparición de todos sus canales de venta en 1995, a excepción del rural, hecho que subsiste hasta 1996. Finalmente, se plantean las conclusiones derivadas de la presente investigación, acordes con la hipótesis anteriormente planteada.

CAPÍTULO I

ESTADO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

I. ESTADO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

1. Sociedad, Estado y Administración Pública.

El hombre, desde sus orígenes, atendiendo a su naturaleza de ser social, se ha relacionado entre sí, para asegurar en primer término, su reproducción como especie; en segundo lugar, para satisfacer sus necesidades individuales, mismas que al ir transitando de la barbarie a estadios superiores de desarrollo, se convirtieron en necesidades de interés común. Esa permanente interacción humana ha procurado conjugar esa diversidad de intereses para culminar en un fin común: la vida en colectividad. Así, la articulación de esfuerzos y la conjugación de intereses individuales enmarcados dentro de un orden social, caracterizan la vida del hombre en sociedad.

Por lo tanto, el fundamento de la sociedad se halla en la interrelación humana; hombre y sociedad van de la mano, ambos garantizando su existencia y preservación.

De esta manera, en el seno de la sociedad, el hombre ha desarrollado diferentes formas de asociación y por consecuencia de administración, atendiendo a sus formas de vida en comunidad, dentro de los diferentes grados de desarrollo. A manera de ejemplo, en la etapa de la barbarie, dicha asociación descansó en la institución de la "gens", que constituyó la forma de organización familiar primitiva de las tribus y "que formó la base del orden social de la mayoría de los pueblos bárbaros."¹ Su importancia radica en el hecho de que al interior de la gens, se observa ya una forma de administración de tipo comunal, basada en la economía

¹ Federico Engels. *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*. Editorial Progreso. Moscú. / fecha. pág. 35.

doméstica, en donde las actividades y obligaciones del hombre y la mujer estaban perfectamente delimitadas: el primero tenía a su cargo el procuramiento de los elementos necesarios para la alimentación y la vestimenta, mientras que la segunda se encargaba de la dirección del hogar. A su vez, las gens se relacionaban entre sí para decidir sobre los asuntos que les eran comunes. De ahí que "la administración es una consecuencia natural del estado social, como éste lo es de la sociabilidad natural del hombre: su naturaleza es un resultado de la comunidad" ²

Conforme evolucionó la convivencia humana, las formas de organización se volvieron más complejas, debido a la concentración de la riqueza por consecuencia del derecho de herencia, ello motivó la diferenciación de familias dentro de la sociedad, caracterizada por la apropiación de bienes materiales.

" Se abusa de la antigua organización de la gens para justificar el robo de la riqueza por medio de la violencia. No faltaba más que una cosa: una institución que no sólo perpetuase la naciente división de la sociedad en clases. Y esa institución nació. Se inventó el Estado." ³ Así, nace como consecuencia de la preservación de un orden social, y se erige en la sociedad por encima de los hombres para regular sus relaciones.

Puede definirse al Estado como la organización política soberana de una sociedad, que se encuentra agrupada en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, y con órganos de gobierno que persiguen fines concretos, mismos que han sido determinados de

² C. J. B. Bonnin. Principios de Administración. Revista de Administración Pública. (Edición Especial) 1983, pág. 83.

³ Engels, *ibidem* págs. 106-107.

acuerdo a sus condiciones históricas, y que tienden a la conservación misma del Estado.⁴

En su evolución histórica, el Estado ha adquirido diversas formas que se han materializado en la creación y funcionamiento de sus instituciones; consolida su presencia a través de un régimen político con el que al mismo tiempo, se relaciona con la sociedad, a través de la actuación del gobierno, teniendo como brazo ejecutor a la administración pública. Por ello, se afirma que "la administración pública nace con la necesidad de armonía del conjunto de la sociedad y del trabajo asociado a gran escala, cuando los intereses de las colectividades de la antigüedad se entrecruzan y manifiestan como funciones generales, esto es, como funciones administrativas atribuidas a un órgano que da forma al conjunto social y dirige el proceso de trabajo cooperativo y asociado: el Estado."⁵

2. Los fines del Estado.

Para afirmar su permanencia, el Estado promueve y genera las condiciones materiales y consolida las relaciones sociales, con el fin de garantizar su existencia y conservación, a través de la creación de instituciones que sirvan para tal fin.

Al situarse por encima de los hombres, el Estado está dotado de poder político soberano que se institucionaliza a través del derecho, y conserva para sí, unidad de mando y dirección. Para su ejercicio, se vale de la búsqueda permanente de

⁴ Miguel Acosta Romero Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Miguel Ángel Porrúa. México, 1981, pág. 38

⁵ Omar Guerrero La Administración Pública del Estado Capitalista. Ediciones del Instituto Nacional de Administración Pública México, 1979 pág. 394

su reconocimiento, del consenso y de la legitimidad, pero al mismo tiempo y de ser necesario, ejerce la coacción en algunos ámbitos de la vida nacional. De los medios de que se valga el Estado para ejercer su poder, depende en gran medida su estabilidad política.

Para ello, el Estado no sólo se erige como árbitro para conciliar los diferentes intereses y regular la vida en sociedad. También atiende las demandas de los gobernados y las materializa en obras concretas, es decir, en bienes y servicios públicos. Es precisamente en ese momento, en donde el Estado se relaciona con la sociedad, a través de la administración pública

Lo anterior conlleva a referirse al concepto de bien público, en tanto que representa un fin para coadyuvar a la existencia y conservación misma del Estado, y que consiste en "establecer el conjunto de condiciones económicas, sociales, culturales, morales y políticas necesarias para que el hombre pueda alcanzar su pleno desarrollo material y espiritual como persona humana." ⁶

Así, la administración pública se presenta como la actividad organizadora del Estado, y por ende, su naturaleza es dinámica, y tiene ante sí la responsabilidad de encaminar sus actividades a la consecución del interés público, mediante un engranaje institucional que contribuya a preservar las condiciones materiales, para coadyuvar a la estabilidad política y social, en que descansa el fundamento mismo del Estado.

En ese contexto, la diversidad de actividades que el Estado realiza se organizan por medio de la acción administrativa, y se manifiestan en la sociedad como

⁶ Fernando Gomez Sandoval, *Teoría del Estado*, Escuela de Derecho, Universidad Anáhuac, México, 1992, pág. 361.

funciones concretas. De acuerdo a la clasificación que hace Omar Guerrero⁷, el Estado moderno realiza cinco funciones, a saber:

- **administración del servicio exterior;**
- **administración de la defensa;**
- **administración de la hacienda;**
- **administración de justicia; y**
- **administración interna**

A través de la primera función, entra en contacto con otros Estados, y busca el reconocimiento de su carácter autónomo frente a los demás, la segunda proviene de su legítimo derecho a defender su autonomía y por ende, su soberanía. La tercera y cuarta funciones son ejercidas al interior del territorio: mientras que una tiene que ver con los medios de que se vale el Estado para allegarse los recursos económicos necesarios para realizar las demás funciones, la otra se aboca a hacer cumplir las normas elevadas a la categoría de leyes, para regular la conducta entre los individuos, y entre éstos con las clases sociales.

Por su parte, la administración interna adquiere especial importancia, por todos los renglones que le toca armonizar, y es que en ella descansa la tarea de regular la vida personal y en colectividad, es decir social, a la vez que reproduce las condiciones materiales que dan sustento a la vida económica

Por tanto, en virtud de que la administración pública es el eslabón que une el Estado con la sociedad, a través de la realización de sus funciones, debe entenderse a la administración pública como "la parte más evidente del gobierno,

⁷ Omar Guerrero. El Estado y la Administración Pública en México. Ediciones del Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1989, pag. 45

es el gobierno en acción; es el ejecutivo, es el que actúa, la dimensión más visible del gobierno y, por supuesto, es tan vieja como el gobierno mismo.”⁸

Lo anterior encierra la importancia que juega la administración pública en la vida del hombre en sociedad, pero también resalta la trascendencia del engranaje institucional en donde descansa la acción de gobernar, específicamente, en lo que se refiere a las atribuciones de orden administrativo encomendadas al ejecutivo. Conviene enfatizar entonces, que uno de los quehaceres cotidianos del gobierno es la administración pública, entendido el gobierno como “ dirigir, conducir el rumbo de la sociedad desde el centro de poder hegemónico del conjunto institucional del Estado ”⁹

3. Política social.

En su diario quehacer, todo individuo aspira a alcanzar una forma de vida con bienestar, entendido éste como la obtención de bienes materiales o de seguridad, que son necesarios para cubrir sus necesidades y que tienen que ver con el desarrollo físico, intelectual y material del hombre, que le brinden satisfacción en armonía con sus intereses, y que le permitan su sobrevivencia.

Ahora bien, el hombre al vivir en asociación y desarrollar actividades productivas, su superación material y social depende del rol que ocupe en la producción de la riqueza, en su distribución y en el producto final de las actividades económicas, es decir, en el consumo. En consecuencia, las carencias de satisfactores que se presenten en unos coinciden con las mismas de otros, por lo que las necesidades

⁸ Woodrow Wilson Estudio de la Administración, pág. 198. Citado por Omar Guerrero en: La Administración Pública del Estado Capitalista, op. cit. págs. 29-30.

⁹ Artículo escrito por Omar Guerrero sobre la conceptualización de la categoría Gobierno en: Diccionario de Política y Administración Pública A-M. Editado por el Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. México, s/fecha, pág. 49.

se tornan colectivas, que se satisfacen o no con sus propios medios, y no en la misma cantidad que los demás. Lo anterior lleva al hombre a convivir entre relaciones desiguales, como resultado de un sistema económico determinado. Así, la desigualdad se vuelve un fenómeno social, al igual que la necesidad de bienestar.

De ahí que se infiera que " los resultados en términos de bienestar social se vinculan tanto con el modelo de desarrollo como con la estrategia económica que sigue cada país."¹⁰ Sin embargo, por la propia naturaleza de un Estado capitalista, los diferentes modelos económicos de crecimiento generan pobreza y marginación, al igual que reduce las expectativas de superación individual, lo que patentiza la desigualdad; gran parte de la población queda excluida de los beneficios mínimos que por sí misma no puede lograr, lo que genera demanda social.

En consecuencia, a fin de evitar situaciones que pongan en riesgo la dirección de la sociedad, el Estado interviene con medidas complementarias en aquellos renglones que garanticen la reproducción de las condiciones de vida básicas, sobre todo de las clases marginadas, dotando de bienes y servicios públicos que la sociedad demanda y que la actividad privada no hace, con objeto de aminorar los efectos sociales y económicos que se desprenden de los propios modelos económicos. Es así como la necesidad de bienestar se institucionaliza, dando paso a la política social.

Cabe puntualizar que en el caso del Estado mexicano, a partir de la etapa posrevolucionaria, se inició el proceso de institucionalización de las demandas de

¹⁰ Enrique González Tiburcio, *Reforma del Estado y Política Social, Aspectos Teóricos y Prácticos*, Ediciones del Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1993, pág. 16.

las clases populares que emergieron de la revolución. En un primer momento, el Estado consagró los derechos de los obreros a mejores condiciones de trabajo y a los campesinos a la propiedad y tenencia de la tierra, mismas que quedaron plasmadas en la Constitución Política de 1917. A su vez, asumió el compromiso de contribuir a la satisfacción de las demás necesidades mínimas de esa población mayoritaria, y precisamente eso lo llevó a la instrumentación de la política social.

A partir de ahí y en diferentes momentos históricos, muchas son las instituciones que han surgido para el bienestar social, como fue el caso del Departamento de Salud Pública en 1917, hoy Secretaría de Salud, la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro en 1933, que posteriormente se transformaría en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE); el Comité Regulador del Mercado de Subsistencias en 1938, -hoy DICONSA- o el Instituto Nacional para el Fondo de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), y el Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores al Servicio del Estado (FOVISSSTE), ambos creados en 1972, y que dan cuenta del compromiso adquirido por el Estado para garantizar bienestar social, mediante las dependencias e instituciones que funcionan como mecanismos redistributivos del ingreso.

Lo anterior ilustra el carácter mediador del Estado, toda vez que entra en contacto con la sociedad, y entabla alianzas con las clases populares y con los diferentes grupos de poder, para lograr la unidad y cohesión en torno a la política social. Por ello, el Estado * tiene necesariamente que garantizar las condiciones de vida de elementos fundamentales en que descansa ese poder, es decir, los obreros y

los campesinos. He aquí la razón vital de la administración de la vida social y la ampliación de la actividad estatal en la administración del bienestar social."¹¹

La actividad del Estado inherente al bienestar social es realizada por conducto de la administración interna, toda vez que una de sus tareas es crear los elementos necesarios para asegurar la subsistencia del hombre, así como la procuración de su bienestar en colectividad, mediante la reproducción de las condiciones de vida básicas. Tales funciones se llevan al cabo, por medio de las instituciones públicas creadas ex profeso por el gobierno, conforme los momentos históricos así lo requieren.

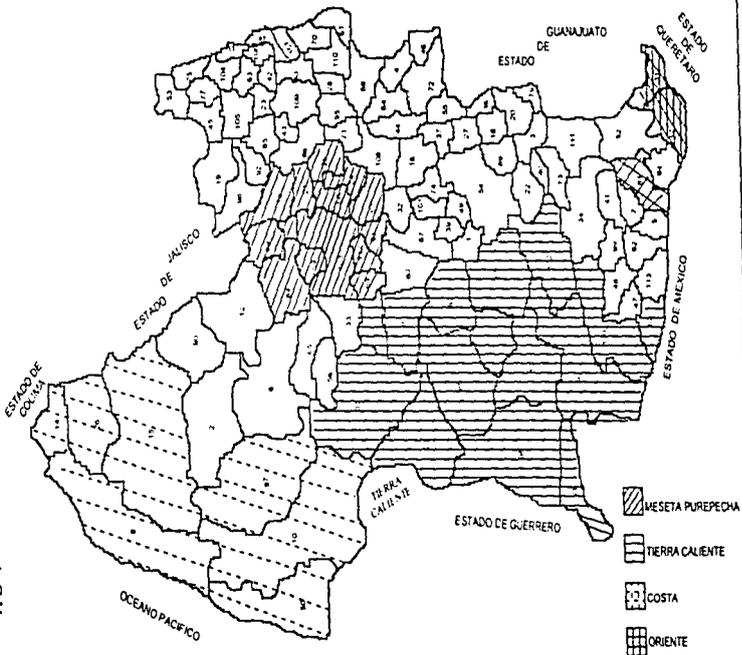
En este orden de ideas, la acción del Estado en esta materia se encamina a cubrir necesidades esenciales en los renglones de alimentación, salud, educación, vivienda, asistencia pública o seguridad social, deporte, cultura y recreación, acceso a bienes de consumo, que procuren atemperar la pobreza y marginación.

A manera de ejemplo, el Estado Mexicano, partiendo del criterio de identificar a la población con menos de dos salarios mínimos, que es la que se considera que vive en condiciones de extrema pobreza, en 1995 realizó, bajo la coordinación de la Secretaría de Desarrollo Social, un análisis detallado de las zonas en donde se ubicaba la población con esas características, de donde resultó una cartografía con las áreas que por sus carencias, requieren de la atención prioritaria de la administración pública para satisfacer las necesidades mínimas. Por citar un caso, a continuación se muestra un mapa de localización de dichas zonas en el Estado de Michoacán:

¹¹ Onar Guerrero. El Estado y la Administración Pública, op. cit., págs. 571 y 572.

DISTRIBUIDORA E IMPULSORA COMERCIAL CONASUPO, S.A. DE C.V.
REGIONES PRIORITARIAS EN MICHOACAN

Fuente: Información presentada por la Distribuidora Comercial Conasupo de Michoacán, S.A. de C.V. en su Consejo de Administración Núm. 35, celebrado el 22 de noviembre de 1995.



MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MICHOACAN

1. AQUITZIO	39. HUJRAMBA	77. SAHUAYO
2. AGUILILLA	40. INDAPARAPEO	78. SAN LUCAS
3. ALVARO OBREGON	41. IRIMBO	79. SANTA ANA MAYA
4. ANGAMACUTIRO	42. IXTLAN	80. SALVADOR ESCALANTE
5. ANGANUEO	43. JACONA	81. SENGUJO
6. APATZINGAN	44. JIMENEZ	82. SUSUPUATO
7. APORO	45. JIQUILPAN	83. TACAMBARO
8. AQUILA	46. JOSE SIXTO VERDUZCO	84. TANCITARO
9. ARIO	47. JUAREZ	85. TANGAMANDAPIO
10. ARTEAGA	48. JUNGAPEO	86. TANGANCICUARO
11. BRISEÑAS	49. LAGUNILLAS	87. TANHUATO
12. BUENAVISTA	50. LAZARO CARDENAS	88. TARETAN
13. CARACUARO	51. MADERO	89. TARIMBARO
14. COAHUAYANA	52. MARAVATIO	90. TEPALCATEPEC
15. COALCOMAN DE VAZQUEZ PALLARES	53. MARCOS CASTELLANOS	91. TINGAMBATO
16. COENEO	54. MORELIA	92. TINGUINDIN
17. CONTEPEC	55. MORELOS	93. TIQUICHEO
18. COPANDARO	56. MUJICA	94. TLALPUJAHUA
19. COTIJA	57. NAHUATZEN	95. TLAZAZALCA
20. CUITZEO	58. NOCUPETARO	96. TOCUMBO
21. CHARAPAN	59. NUEVO PARANGARICUTIRO	97. TUMBISCATIO
22. CHARO	60. NUEVO URECHO	98. TURICATO
23. CHAVINDA	61. NUMARAN	99. TUXPAN
24. CHERAN	62. OCAMPO	100. TUZANTLA
25. CHILCHOTA	63. PAJACUARAN	101. TZINTZUNTZAN
26. CHINCUILA	64. PAHINDICUARO	102. TZITZIO
27. CHUCANDIRO	65. PARACUARO	103. URUAPAN
28. CHURINTZIO	66. PARACHO	104. VENUSTIANO CARRANZA
29. CHURUMUCO	67. PATZCUARO	105. VILLAMAR
30. ECUANDUREO	68. PENJAMILLO	106. VISTA HERMOSA
31. EPITACIO HUERTA	69. PERIBAN	107. YURECUARO
32. ERONGARICUARO	70. LA PIEDAD	108. ZACAPU
33. GABRIEL ZAMORA	71. PUREPERO	109. ZAMORA
34. HIDALGO	72. PURUANDIRO	110. ZINAPARO
35. LA HUACANA	73. QUERENDARO	111. ZINAPECUARO
36. HUANDACAREO	74. QUIROGA	112. ZIRACUARETIRO
37. HUANIQUEO	75. COJUMATLAN DE REGULES	113. ZITACUARO
38. HUETAMO	76. LOS REYES	

Muchas de esas zonas se caracterizan por tener una población dispersa, además de que por sus condiciones orográficas son de difícil acceso; por lo mismo, no son atractivas para la inversión privada. Ahí es donde precisamente se requiere la actividad del Estado, para contrarrestar los efectos negativos que se desprenden de vivir en esas condiciones.

Lo anterior es ilustrativo de como la política social es compensatoria de las desigualdades que el mercado no puede resolver por sí mismo.

Para su instrumentación, el Estado se vale de las políticas fiscales de gasto público, en tanto sean recursos canalizados a gastos sociales, ya sea a través de asignaciones directas o por medio de subsidios.¹² En ese sentido, el Estado financia dichos gastos, por medio de excedentes económicos que tienen algunas empresas públicas destinadas a actividades productivas y que por ello, le generan ganancias; también a través de la deuda pública, o bien, por recursos que se derivan de los impuestos.

En contrapartida, los gastos en bienestar social son por naturaleza deficitarios, dado que no generan ingresos. Sin embargo, en épocas de crecimiento sostenido, es posible mantenerlos e incluso incrementarlos.

Sin embargo, en épocas de crisis en el proceso de acumulación, la intervención del Estado se torna más necesaria, pero al mismo tiempo, se reduce su capacidad interventora, puesto que sus ingresos bajan y, por consecuencia, se constriñe el gasto público, que tiende a rebasar a los ingresos, originando un déficit

¹² Los subsidios son las erogaciones que otorga el gobierno federal a unidades públicas o privadas productoras de mercancías o servicios, con el objeto de influir en el nivel de precios de ciertos artículos básicos o estratégicos y que de manera formal son asignaciones de gasto corriente. Esta definición se comenta más ampliamente en: Diccionario de Política y Administración Pública. *N.Z. op. cit.*, pág. 606.

presupuestal. Entonces, desde el punto de vista del capital, el sostenimiento de la política social se vuelve una carga pesada para el Estado, y la función vital que desempeña en este sentido, se vuelve contra él.

Al respecto, en los países capitalistas desarrollados, el período significativo de crecimiento y acumulación sostenidos, que va desde finales de los años treinta hasta los setenta, orientó el papel del Estado hacia el impulso del bienestar social, lo que permitió gobernar en condiciones de consenso y estabilidad. En cambio, a partir de la década de los ochentas, en que sobreviene una crisis económica a nivel mundial, la acción del Estado en este sentido se debilita, y se configura el cambio de lineamientos en el ejercicio de la política social.

3.1 Tendencias de las políticas de bienestar

A raíz del agotamiento del liberalismo clásico, que ocurre a finales de la década de los años veinte, en donde no tenían cabida los preceptos sociales, y si los había eran mínimos, ya que no se consideraban necesarios, puesto que el individuo, en la búsqueda de su superación material, al concurrir al mercado, con su actuación coadyuvaba al pleno empleo y por tanto al beneficio colectivo sin tener éxito, por lo cual quedó de manifiesto y se evidenció que las fuerzas del mercado, por sí solas, no fueron capaces de lograr el pleno empleo. La desigualdad y desempleo que se generaron, derivó en manifestaciones sociales en los países de capitalismo avanzado. El Estado, a quien se le asignó el papel de garantizar el orden público sin intervenir en el proceso de crecimiento, puesto que esta función le estaba dada únicamente a la inversión privada, no fue capaz de aminorar los efectos sociales que se desprendieron de dicho modelo, en virtud

de que la política social no existía como política pública.¹³ Más bien, quedaba al albedrío del capital privado el realizar ciertas obras sociales, bajo la forma de la beneficencia.

Por tanto, a partir de los años treinta, los diferentes movimientos progresistas, aglutinados en la socialdemocracia, vuelven sus ojos hacia el Estado, y le conceden la importancia necesaria para impulsar el progreso económico y social. Estas ideas, conjugadas con los postulados keynesianos, dan paso al liberalismo keynesiano y con ello, a toda una concepción del Estado catalogado como benefactor, bajo el cual la política social se institucionaliza, y se traduce en la creación de diversas instituciones públicas, encaminadas al bienestar social.

El liberalismo keynesiano no abandona el principio del libre mercado ni de la inversión individual, pero plantea que por sí mismas, no pueden coadyuvar al pleno empleo¹⁴ y por tanto, al haber desempleo, la demanda y consumo es insuficiente para reactivar la economía

Bajo este esquema, el Estado aparece como agente económico, y a la vez que contribuyó a expandir la demanda, como por ejemplo con la creación de programas estatales para ocupar mano de obra, que se traducen en la promoción de industrias, impulso a las obras de infraestructura o en la prestación de servicios, conforme todo un sistema de empresas públicas orientadas a la satisfacción de ciertas necesidades mínimas, que es donde descansan las instituciones del bienestar social. A través de ellas, opera una política redistributiva del ingreso, es decir, buena parte de los ingresos del Estado son

¹³ La política pública, entendida como la propuesta de acción gubernamental específica, tendiente a contribuir a la satisfacción de las demandas y necesidades colectivas, y que se traduce en la creación y ejecución de planes y programas que permitan materializar dicha política.

¹⁴ René Villarreal, Liberalismo Social y Reforma del Estado, México en la era del capitalismo posmoderno, FCE, México, 1993, pág. 115.

aplicados al gasto social para atenuar las desigualdades, pero al mismo tiempo, asegura la reproducción de las condiciones de vida básicas, para contribuir al desarrollo del capitalismo.

Asimismo, el Estado interviene para impulsar la actividad productiva, mediante una política fiscal que propicie la inversión, como por ejemplo, con la reducción de impuestos o exenciones fiscales. Por otra parte, de ser el garante del orden público, pasó también a reglamentar la economía de mercado y las relaciones entre asalariados y el capital, y a dictar los lineamientos generales de política económica.

En su carácter de Estado Social, creó todo un marco legal que fue incorporando el otorgamiento de derechos a la población mayoritaria, y propició la creación de asociaciones sociales, sindicatos y empresariales que impulsaron el corporativismo, esencial para encauzar, negociar y controlar las demandas sociales.

El Estado de bienestar sólo fue posible en los países capitalistas desarrollados, gracias a la expansión y crecimiento económico sostenidos, que se consolidó a partir de la recuperación de la posguerra, lo que permitió extender las ventajas de la industrialización a la población marginada. Sin embargo, los países subdesarrollados no escaparon a la instrumentación de medidas tendientes al bienestar social. De esta manera, se logró que coexistieran las relaciones desiguales más fácilmente.

Sin embargo, "en la década de los setenta las economías avanzadas se encontraron con unas rachas de mal tiempo económico: dos grandes subidas de los precios del petróleo, malas cosechas, escasez de mercancías primarias, una

quiebra del sistema financiero internacional y una gran carga originada por el creciente número de programas públicos reguladores y redistributivos.¹⁵

De ello se desprende que el gasto asignado a la política social en las economías capitalistas, en épocas de crisis es severamente cuestionado por la corriente monetarista, aún cuando es necesario para paliar los efectos que trae consigo la pobreza. Lo anterior, aunado al estancamiento de la actividad productiva, inflación y desempleo, dio pauta al agotamiento de las teorías keynesianas, y con ello sobrevino el debilitamiento del Estado benefactor, puesto que al incrementar su participación en programas de bienestar social, conjuntamente con el apoyo al proceso de acumulación, a través de una política fiscal alentadora, ocasionaron un pronunciado déficit fiscal y presupuestal, que fue exportado a todos los países del mundo, sobre todo a los subdesarrollados, quienes resintieron con más fuerza los efectos de la crisis, principalmente los que sustentaron su crecimiento en las exportaciones petroleras y de materias primas

Como producto del desgaste del keynesianismo, a partir de los años ochentas empiezan a cobrar importancia las corrientes económicas de corte neoliberal, que no son más que el retorno a las ideas del pensamiento económico del liberalismo clásico, que consideraba que el hombre, "al buscar su propio beneficio en un escenario de economía de libre mercado, automáticamente generaba, como si fuera guiado por una mano invisible, el beneficio a la comunidad, el equilibrio de pleno empleo y la optimización en la asignación de los recursos"¹⁶

En ese contexto, el crecimiento gira en torno al desempeño a nivel individual y a las libres fuerzas del mercado, que son el eje de la producción de la riqueza, y el

¹⁵ Paul A. Samuelson y William D. Nordhaus Economía, 13a edición, Mc Graw-Hill, México, 1993, pág. 56. Citado por René Villarreal, op.cit, pág. 121

¹⁶ René Villarreal, op.cit, pág. 15

" Estado pasa a segundo término, restringiendo al mínimo sus funciones y no interfiriendo en los individuos."¹⁷

Estas ideas forman parte de la corriente monetarista, representada principalmente por el Fondo Monetario Internacional (FMI), que consideran que el exceso de la moneda en circulación contribuye a desatar el proceso inflacionario, sin tomar en cuenta que la inflación es producto también de factores coyunturales y de desajustes estructurales en la economía, tanto local como externa. Asimismo, se pronuncian por el hecho de que el gasto público, al cual etiquetan como altamente improductivo, ya no debe contribuir a la demanda agregada, como podría ser por ejemplo, a través de la absorción de mano de obra. El Estado se ve obligado a reducir el gasto, principalmente el social.

Se deja de reconocer que el Estado, que una vez impulsó el crecimiento económico y generó las situaciones propicias para la reproducción de las condiciones económicas y sociales necesarias para lograr la expansión y acumulación del capital, dentro de un contexto de estabilidad política -que si bien en algunos momentos parece debilitarse, pero sin llegar a su rompimiento- fue determinante en la producción de la riqueza. Como ya cumplió su función en la reproducción capitalista a lo largo de décadas, ya no es necesario encaminar su acción hacia la rectoría de la vida económica, y se cuestiona severamente su acción benefactora.

Lo anterior pone de relieve las dos funciones que realiza el Estado, a saber: por un lado, apoya el proceso de acumulación, pero por el otro, tiene que procurar la armonía social, mediante la aplicación del gasto público en política social. Dado

¹⁷ Arturo Wadgymar, Política Económica de México, 1282-1295, Los sexenios Neoliberales Editorial Nuestro Tiempo, S.A. México, 1995, pág. 14.

que dicha acumulación no redunde en recursos para el Estado, puesto que sus ingresos no provienen de la misma, sino de las tarifas impositivas, de las actividades productivas de algunas empresas públicas y de los precios de los bienes y servicios que presta, que normalmente son bajos, constantemente sus gastos tienden a rebasar los ingresos, principalmente los de orden social, y con una tendencia creciente, lo que conduce a una crisis fiscal y presupuestal.

Dadas las carencias en que viven los países subdesarrollados, se ha convertido en una práctica frecuente el otorgamiento de préstamos de emergencia, con lo cual el FMI asume para sí, el derecho hegemónico que le es transferido por los países ricos para recomendar las líneas de política económica y social que deberán seguir los demás y que propicie la expansión del capital internacional, entre las que destacan la eliminación del déficit presupuestal y la reducción del gasto público, sobre todo en lo que no genera ganancias, lo que significa eliminar paulatinamente los subsidios y enajenar empresas paraestatales, que han sido el pilar de la política económica, en donde México, como producto de una reforma del Estado moderno, ha seguido esa línea de la política de reprivatización de las empresas públicas. Con ello, además de que se le va quitando al Estado su carácter de empresario público, se reduce al mínimo su papel de árbitro de todos los intereses.

Luego entonces, ¿cómo va a cumplir con sus funciones arbitrales, si la acción del Estado, ejercida a través de la administración pública, se torna ineficiente, a causa del debilitamiento de dichas funciones? La actividad del sector público es necesaria para otorgar ciertas prestaciones y servicios que sirvan como instrumentos redistributivos del ingreso. Visto así, el Estado tendrá que echar mano de otros mecanismos para allegarse consenso y cumplir parcialmente con su cometido. En el caso mexicano, la nueva modalidad que adquirió la política

social a través de programas que involucraron a la sociedad como corresponsable del bienestar durante el mandato de Carlos Salinas, constituye un claro ejemplo de ello.

Puede concluirse que sin una política de subsidios no hubiera sido posible impulsar la industrialización en el capitalismo moderno y el Estado, en la actualidad, no puede abandonar por completo la ejecución de políticas de bienestar social, ya que de hacerlo se pondría en riesgo la base en donde se sustenta el Estado, que es el asumir los intereses colectivos. Más bien, las nuevas tendencias en el Estado mexicano, apuntan hacia el desplazamiento de parte de la responsabilidad y de los gastos que generan las políticas de bienestar en la sociedad, para que esta última contribuya a la satisfacción de sus propias necesidades básicas.

4. La Política Social en materia de subsistencias.

Como anteriormente se apuntó, la pobreza, que tiene que ver con la insatisfacción de una o más necesidades básicas del ser humano, y que se traduce en altos niveles de subconsumo o no consumo, es inherente al modo de producción capitalista. Conforme avanza el proceso de acumulación, también en esa medida se acentúa la distribución desigual de la riqueza generada y por ende, se ahonda más la brecha entre los pobres y los ricos. Este fenómeno, que es esencialmente económico, pero con las consecuentes implicaciones políticas, sociales y culturales, tiende a alcanzar a la mayoría de la población, quien se ve impedida a cubrir por sí sola los mínimos que requiere para sobrevivir, por lo que se convierte en un problema nacional, que requiere de políticas redistributivas del ingreso por parte del Estado.

En ese contexto, el Estado mexicano, principalmente a partir del cardenismo, ha agendado como programas de gobierno, algunas de las demandas generales de la población en materia de bienestar social, y ha creado todo un conjunto de instituciones y empresas públicas que pasaron a ser los instrumentos idóneos para llevar al cabo la política social.

Precisamente una de las demandas que ha merecido especial atención es la de contar con los mínimos de alimentación que, desde siempre, ha constituido la principal preocupación del ser humano a satisfacer. Al respecto, el Estado asumió la función de intervenir en la distribución y comercialización de los bienes que se consideren de consumo necesario para la alimentación y el bienestar físico de la población de escasos recursos a partir de 1938, para dar cauce a sus reclamos, en el sentido de que no podían enfrentar el alza de precios de los productos básicos.

Esta acción fue ejercida con la creación del Comité Regulador del Mercado de Subsistencias, que se encargó de iniciar la distribución de básicos a través de la instalación de tiendas para comercializar productos a precios accesibles. Posteriormente, en 1949, sus funciones fueron absorbidas por la Compañía Exportadora e Importadora, S.A. (CEIMSA), hoy Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), la cual andando el tiempo, habría de ser el conducto del gobierno federal para ejercer una función reguladora y de abasto en el mercado de alimentos. Esto fue posible gracias a la constitución de empresas públicas que hasta 1988 formaron parte del Sistema CONASUPO, que en su conjunto constituyeron toda una estructura programática de acopio-almacenamiento-transporte-industrialización-distribución al mayoreo-distribución al menudeo, incidiendo de manera efectiva en la cadena alimentaria.

En la fase inicial, CONASUPO organiza en el campo la compra de cosechas nacionales de granos básicos a precios de garantía, y realiza las importaciones que considere necesarias para complementar el abasto, así como para formar una reserva técnica de granos.

Asimismo, participó en el almacenamiento y movilización de los granos y semillas por conducto de su filial Bodegas Rurales Conasupo, S.A. de C.V. (BORUCONSA), así como los servicios de desgranado y secado. En la fase correspondiente a la industrialización, intervino en la producción de básicos, a través de sus filiales Industrias Conasupo, S.A. de C.V. (ICONSA); Leche Industrializada Conasupo, S.A. de C.V. (LICONSA), y Maíz Industrializado Conasupo, S.A. de C.V. (MICONSA) ¹⁸

En lo tocante a ICONSA, esta empresa a través de su planta industrial, se encargó de la producción de pastas para sopa, aceites y grasas vegetales, sal y harina de trigo y de maíz, entre otros productos, y su precio al menudeo, era inferior a otros similares en el mercado.

Por lo que respecta a LICONSA, sus actividades se centraron en la industrialización, distribución y comercialización de leche. Igualmente, realizó compras directas de leche fresca a los productores y operó centros de recolección y enfriamiento. Además, procesó leche rohidratada, maternizada entera, descremada y con saborizantes.

¹⁸ Política Social, empresa pública, el caso Conasupo. Editado por la Distribuidora e Impulsora Comercial Conasupo, S.A. de C.V. México, 1987, págs. 132-139.

Por su parte, MICONSA complementó la oferta de productos derivados del maíz, como fue la harina de maíz nixtamalizada, y abasteció al mayoreo a molineros y torilleros.

En la fase de distribución al mayoreo de productos finales, contó con la filial Impulsora del Pequeño Comercio, S.A. de C.V. (IMPECSA), la cual distribuía productos de consumo generalizado al mayoreo y medio mayoreo al pequeño y mediano comercio, proporcionándoles además respaldo financiero, a través de créditos con bajas tasas de interés.

Por último, en la distribución al menudeo se encuentra el Subsistema de Distribuidoras Conasupo (SUBSISTEMA DICONSA), que hacia 1986 estaba integrado por 19 empresas subsidiarias y una empresa controladora que hace las veces de un corporativo; tenía a su cargo las actividades inherentes a la venta de productos básicos, a través de toda una infraestructura comercial que abarcó tanto a las áreas urbanas como a las rurales en todo el país, cubriendo incluso zonas que por su naturaleza inaccesible y por su alto grado de marginación, no son del interés del comercio privado, y en las cuales la única alternativa de abasto lo es el Estado, a través de DICONSA.

Esta multiplicidad de acciones, tendientes a apoyar el consumo de las mayorías, lograron incidir en la oferta nacional de alimentos, principalmente en el ámbito rural, que por ser áreas alejadas de las grandes ciudades, a veces no es posible percibir completamente los logros que en la materia se han tenido. Sin embargo, a la luz de las nuevas tendencias de la política económica, que apuntaron hacia el adelgazamiento del Estado y la reducción de sus funciones al mínimo, aunado a la diversidad de intereses, que consideraron que CONASUPO compitió deslealmente con las empresas privadas en la industrialización y distribución de

bienes básicos, condujeron al dismantelamiento del Sistema CONASUPO a partir de 1989, que concluyó con la desincorporación de ICONSA, MICONSA, IMPECSA y algunas plantas industriales de LICONSA.

A pesar de ello, conservó la función de comercialización de productos básicos a través de DICONSA, y es que no fue posible desatender totalmente esta función tan importante como necesaria, principalmente en esos tiempos en los cuales la pobreza se acentuó cada vez más y en donde se hizo necesaria la intervención del Estado para contrarrestar sus efectos, con objeto de coadyuvar a la estabilidad política y social, que propicien el desarrollo del capitalismo.

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL SUBSISTEMA DE DISTRIBUIDORAS CONASUPO

II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL SUBSISTEMA DE DISTRIBUIDORAS CONASUPO.

1. Comité Regulator del Mercado de Subsistencias.

Sin duda, el cardenismo constituye una etapa históricamente importante en la instrumentación de la política social en México, puesto que impulsó el compromiso adquirido por los gobiernos posrevolucionarios, de contribuir a la satisfacción de las necesidades mínimas de la población mayoritaria.

En ese período, se sientan las bases para la estructuración del esquema de crecimiento económico que en esta etapa de incipiente desarrollo, sólo era posible con la intervención del Estado, requisito indispensable para afianzar y consolidar al capitalismo. Su participación era necesaria para impulsar el crecimiento económico con estabilidad política, por lo que participó en la generación de la infraestructura económica y a su vez, creó toda una serie de instituciones públicas para llevar al cabo dichos compromisos.

Con la creación del Partido de la Revolución Mexicana (PRM) en 1938, se le dio continuidad al aglutinamiento del sector obrero, campesino y popular a la sombra del Estado, para quedar bajo su control y arbitrio.

Durante el cardenismo (1934-1940), se fomentaron diversas actividades tendientes al bienestar social en los renglones de salud, higiene educación y vivienda. Asimismo, se impulsaron políticas en favor de los trabajadores, como fue el caso de las mejoras salariales y la defensa de sus intereses, lo que permitió contar con el apoyo de los trabajadores organizados. Paralelamente, se dio un gran impulso al cooperativismo, que dio muestras de una gran capacidad

organizativa, como fue el caso de las cooperativas de consumo y las formadas por los campesinos, en torno al ejido.

En materia de reforma agraria, la distribución de tierras en ese período alcanzó su máxima intensidad, y para alentar al ejidatario, el gobierno destinó una cantidad de recursos considerables para que se procediera al cultivo. Sin embargo, no se logró producir lo suficiente para garantizar el abasto interno de productos básicos provenientes del campo, ocasionando con ello su encarecimiento.

A partir de 1937, la población mayoritaria resintió el constante incremento en los precios de los artículos de primera necesidad, sobre todo el maíz, el trigo y el frijol, lo que fue atribuido a la baja en la producción agrícola y a la acción de los intermediarios y especuladores. Ante esta situación, era necesario que el gobierno interviniera para solucionar el descontento surgido en estos grupos, quienes sufrirían el deterioro en su nivel de vida, principalmente en lo que a subsistencias se refiere.

Por lo anterior, el gobierno asumió la función de supervisar la producción, distribución y venta de tales artículos. Se pensó que con el sólo hecho de controlar a los productores, mismos que debían organizarse en asociaciones, se garantizaría el consumo interno. Sin embargo, durante ese período la producción agrícola continuó en descenso, debido en parte, a que muchas tierras eran de temporal y por ende, improductivas. Por lo tanto, hubo necesidad de incrementar las importaciones de granos, específicamente el maíz y trigo, -hecho que subsiste a la fecha, sobre todo en el caso del primero- y regular las exportaciones en esta materia, motivo por el cual se constituye en ese mismo año la Compañía Exportadora e Importadora, S.A. (CEIMSA), -primer antecedente de CONASUPO-

cuyo propósito fue "fomentar, desarrollar y organizar el comercio exterior de los productos agrícolas."¹⁹

Por otra parte, ante los constantes reclamos de la población mayoritaria, en especial de la presión de los movimientos sociales organizados, respecto al aumento de precios en los productos básicos, como consecuencia del encarecimiento de la producción agrícola, el gobierno interviene para regular la producción, distribución y consumo de las subsistencias, de tal manera que no se incrementaran excesivamente sus precios.

A esta necesidad respondió la creación del Comité Regulador del Mercado de Subsistencias el 12 de agosto de 1938, mediante Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de esa fecha, y que viene a ser el primer antecedente de DICONSA, mediante el cual el Estado asumió el compromiso de contribuir a la satisfacción de la demanda más elemental, que es la alimentación. De ahí que el Ejecutivo Federal señalara que "correspondía al poder público la obligación de evitar se produjeran cambios anormales y fluctuaciones artificiales contrarias a los intereses de los consumidores."²⁰

El movimiento obrero organizado se vio beneficiado con esta medida, y dio muestra de la fuerza que como organización política empezaba a desarrollar. En ese orden de ideas, el 3 de abril de 1939 se constituye la tienda sindical No. 1 en el Distrito Federal, la cual fue instalada por dicho Comité, conjuntamente con la Confederación de Trabajadores de México (CTM). De ahí en adelante, la comercialización de básicos se haría también, a través de todas las tiendas sindicales.

¹⁹ La CTM en la lucha por la alimentación... 50 años de lucha por la alimentación. Editado por la CTM. México, 1987, pág. 54.

²⁰ *Ibidem*. págs. 67 y 68.

El citado Comité funcionó hasta el año de 1941, en que es sustituido por la figura jurídica de una empresa pública. De esta manera, el sector paraestatal se vendría a sumar a las acciones de bienestar social en materia de subsistencias.

2. Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A. (NADYRSA)

Una vez concluido el sexenio cardenista, que se caracterizó por impulsar la intervención del Estado en la economía, la industrialización se convierte en uno de los objetivos principales de la política económica. Dicha política debió diseñarse, en medio de un contexto internacional condicionado por la 2a Guerra Mundial.

Los efectos que trajo consigo la guerra, propiciaron que en nuestro país se acelerara la expansión industrial, debido en primer término, a la escasez de importaciones, en virtud de que el suministro y abastecimiento de materias primas y productos elaborados provenientes de los mercados europeos y de Estados Unidos, se vio seriamente limitado. En segundo lugar, con motivo de que la atención de los demás países participantes en el conflicto estaba centrada en la industria bélica, se incrementó la demanda exterior de productos y alimentos mexicanos.

Era necesario, pues, centrar la atención en estimular la producción nacional y promover el fomento industrial, principalmente en aquellos productos difíciles de importar, mediante una política impositiva favorable vía exención de impuestos, y un trato preferencial a las nacientes industrias necesarias. Con esta medida, los recursos que se allegaba el Estado eran limitados, por lo que la industrialización

operó sobre la base del endeudamiento externo: " La deuda pública representó, desde entonces, la forma más socorrida para granjearse recursos."²¹

De esta manera, se inicia en nuestro país el proceso de sustitución de importaciones -que sería el eje de la estrategia de crecimiento industrial-, y que más adelante se caracterizó por la producción de bienes de consumo no duradero.

Es importante destacar que aprovechando la coyuntura bélica que favorecía el crecimiento económico, y en razón del estado de emergencia que predominaba, se hace un llamado a la Unidad Nacional como factor de estabilidad política. A nombre de ella, el Estado se apoya en el movimiento obrero, al igual que en el sector industrial y comercial organizado

Por otra parte, la importancia asignada a las obras de beneficio social, que tuvo su más clara expresión con el cardenismo, son relegadas a segundo plano: se frena el impulso al cooperativismo y a las políticas agrícolas, se agudiza la pobreza de los campesinos al promover la pequeña propiedad y lo que es más importante, se ahonda el problema de la pobreza y carestía. Todo en aras de la industrialización. Como puede observarse, el desarrollo económico crecía, con la intervención cada vez más directa del Estado, a la par que las desigualdades sociales.

Por ello, era necesario emprender acciones de carácter social que contrarrestaran los efectos negativos del modelo económico en que se basó la industrialización,

²¹ José Fernández Santillán. Política y Administración Pública en México. Ediciones del Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1980, pág. 49.

para no poner en riesgo la estabilidad del Estado, aún con el llamado a la Unidad Nacional, que no logró disminuir la presión social.

En ese sentido, ante la escasez de alimentos, el alza en sus precios y el aumento del costo de la vida iniciados años atrás, y que iba en constante ascenso, el gobierno federal, a cargo del entonces Presidente Manuel Ávila Camacho, dicta una medida de emergencia en materia de subsistencias, para intervenir en la regulación y abastecimiento de productos básicos, como una acción complementaria a la actividad del sector comercial privado.

De esta manera, el 18 de junio de 1941, mediante ley publicada en el Diario Oficial de esa fecha, se crea la empresa de participación estatal Nacional Distribuidora y Reguladora, S A (NADYRSA) que sustituyó al anteriormente creado Comité Regulador del Mercado de Subsistencias, con el fin de contrarrestar el aumento de precios en los artículos de primera necesidad y mejorar el abasto: " El nuevo organismo del mercado, tendrá la función reguladora de los precios, delegada por el Poder Público, y al mismo tiempo, dejará sentir su acción eficaz operando marginalmente con artículos de primera necesidad, en forma tal que el gobierno, por medio de una sociedad de carácter mercantil a la que se encuentran asociados todos los intereses económicos de mayor significación del país, pueda ejercer la acción reguladora, abasteciendo con oportunidad los mercados y evitando encarecimientos de la oferta y escasez de los artículos de primera necesidad en el territorio nacional"²² Funcionó en forma paralela a las actividades de CEIMSA, encargada de regular la importación y exportación de granos

²² Citado por el periódico Excelsior el 30 de julio de 1941, pág. 59.

En la fecha anteriormente citada, NADYRSA se constituyó con capital aportado por el gobierno federal, instituciones de crédito, como fue el Banco Nacional de Crédito Agrícola y Nacional Financiera, particulares y por las organizaciones obreras y campesinas, representadas por la CTM y la Confederación Nacional Campesina (CNC), respectivamente

Una vez más, la concertación y alianza con los grupos y organizaciones sociales, así como la institucionalización de sus demandas, tenía los frutos deseados

Un hecho relevante lo constituyó la injerencia del PRM como portavoz de las demandas de la población en ese sentido, puesto que también fue el conducto para canalizar sus quejas, ante la immoderada alza de precios. El comité regional del partido se dirigió al Presidente de la República para que "conozca el problema y turne él mismo a la autoridad o autoridades respectivas para que éstas a su vez, fiscalicen los abusos que el comercio viene cometiendo en perjuicio de toda la población"²³

NADYRSA se manejó en forma paralela al comercio privado, y distribuía los productos por abajo del precio de costo, según se desprende del informe de gobierno de 1946²⁴, tenía a su cargo el manejo y control del subsidio otorgado por el gobierno federal en ese sentido

Por esa razón, una vez concluida la 2a Guerra Mundial, NADYRSA operó en medio de la pugna de intereses entre los comerciantes, que demandaban acabar con las medidas de emergencia, exigiendo la libertad de comercio y con ello, la liberación de precios, y entre la población mayoritaria, que defendían la

²³ *Ibidem* pág. 59

²⁴ México a través de los Informes Presidenciales. Tomo 6. El Sector Paracostal, Secretaría del Patrimonio Nacional, Secretaría de la Presidencia. México, 1976, pág. 75

intervención del Estado en la materia, como un medio para paliar el deterioro del poder adquisitivo, producto del efecto industrializador.

Hacia 1946, NADYRSA contaba con 2,500 tiendas populares, que abarcaban tanto al D.F. como a varias partes de la República como el Estado de México, y distribuía 8 productos básicos: maíz, frijol, arroz, trigo, azúcar, harina, manteca y sal. También la comercialización de productos básicos se continuaba haciendo a través de las tiendas sindicales

3. Compañía Exportadora e Importadora, S.A. (CEIMSA)

Como resultado del reacomodo de intereses en el sistema económico internacional, al finalizar la 2a Guerra Mundial surge el Fondo Monetario Internacional (FMI) "que tuvo como meta inicial favorecer y propiciar la cooperación monetaria internacional, a la vez que brindar ayuda financiera a países que presentaron problemas de desequilibrio en sus balanzas de pagos."²⁵ Este hecho facilitó que México, como parte del nuevo orden económico mundial, recurriera cada vez más al endeudamiento externo para financiar sus programas de desarrollo, puesto que al tener una política fiscal en favor de la industrialización, sus ingresos eran reducidos y en la misma medida, decrecían sus fuentes de financiamiento. La excesiva dependencia en los recursos externos, motivó que los bancos internacionales otorgaran sus préstamos, dictando lineamientos en cuanto a la canalización de dichos recursos.

Con el tiempo, el FMI, de haber nacido con las intenciones de apoyo económico recíproco a nivel mundial, llegando incluso a financiar programas de desarrollo, pasó a representar los intereses de las grandes potencias económicas, y

²⁵ Arturo Ortiz Wadgymar, op.cit. pág. 15

subordinando el apoyo financiero mediante préstamos en condiciones económicas desventajosas " A cambio de dichos préstamos, el FMI impone las siguientes condiciones: aplicar programas anti-inflacionarios, lo que se traduce en políticas de austeridad, que controlen el déficit gubernamental mediante la disminución del gasto público y la contracción salarial "26

Asimismo, los países que habían participado en el conflicto bélico reiniciaron sus actividades productivas, y en la medida en que avanzaban en la generación de producción interna, decrecía su demanda de productos exportados, afectando con ello al sector mexicano dedicado a tal fin, al haber una contracción de los mercados internacionales, principalmente de Estados Unidos, puesto que un alto porcentaje de las exportaciones dependían en gran medida, de los requerimientos de la economía norteamericana

Al mismo tiempo, el precio de las importaciones, principalmente de los productos manufacturados, tendían a la alza, por lo que la sustitución de importaciones siguió siendo uno de los objetivos prioritarios en materia económica. Este proceso conllevó a la necesidad de importar bienes de capital y tecnologías más completas que contribuyeran a la industrialización, con lo cual se reforzó la penetración de inversión extranjera, orientada a los sectores productivos con mayor dinamismo, lo que implicó ir desplazando a la industria nacional

Sin embargo, la influencia que ejercieron los patrones de vida de las sociedades de consumo provenientes del exterior, aunada a la incapacidad interna para satisfacer estas nuevas necesidades, a la larga contribuyó a incrementar el

²⁶ Araceli Velasco Buitilla. Alcances y Límites de la política de Bienestar Social en el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, (1982-1987). UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Tesis de Licenciatura, 1987. pág. 48.

volumen de las importaciones de bienes de consumo, con el consecuente perjuicio en la industria nacional.

De cualquier manera, la intervención del Estado en la economía se centró a impulsar las actividades capitalistas más rentables ubicadas en las áreas industriales como el sector manufacturero, a través de obras de infraestructura, de la prestación de servicios e insumos a bajo costo, de la exención o disminución de impuestos y de apoyos crediticios. En materia agraria, se continuó apoyando a la agricultura comercial, que contó con técnicas de producción más modernas, en perjuicio de los pequeños agricultores y ejidatarios.

Lo anterior trajo consigo 2 fenómenos importantes:

- 1) El incremento de la oferta de mano de obra en la industria, en detrimento de la agrícola, debido a la migración de los trabajadores del campo a la industria.
- 2) La generación de nuevos patrones de consumo en la ciudad, distintos a los del campo.

No es de extrañar pues, que la amplitud del sector público paraestatal respondió más a la necesidad de subsidiar a la iniciativa privada para coadyuvar al proceso de industrialización, que a la instrumentación de políticas de bienestar.

Con la expansión del sector productivo, se propició más la concentración de capitales y un crecimiento económico considerable, que contempló la estrecha vinculación entre el capital nacional y el extranjero, pero al mismo tiempo, desigual y gracias a la explotación. La industrialización se encontraba en pleno auge, a costa de la contención salarial y la marginación de los campesinos.

En lo que a subsistencias se refiere, el Gobierno Federal consideró dar por terminada la medida de emergencia dictada en 1941 con motivo de la 2a. Guerra Mundial, para la distribución de productos básicos por abajo de los precios de costo que se hacía por conducto de NADYRSA, por lo que se retornó a la libre competencia en el mercado.

Por lo anterior, el 14 de julio de 1949, mediante Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de esa fecha, se acordó la disolución de NADYRSA, y sus funciones son absorbidas por la CEIMSA, que tendría a su cargo regular la distribución y consumo de los artículos básicos. Igualmente, debido a que en su mayoría los básicos estaban destinados a la industrialización de alimentos para su exportación, incluso por encima de la demanda nacional, en enero de 1948 se dio a conocer una medida adoptada por el gobierno, en el sentido de prohibir la exportación de determinados artículos alimenticios, salvo que hubiera excedentes una vez satisfechas las necesidades internas. A CEIMSA se le dio " la exclusividad en las actividades de importación y exportación de ciertos productos básicos; además, con la absorción de la Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A., quedaba como único organismo regulador de precios de artículos de primera necesidad."²⁷

Cabe aclarar que con antelación a 1949, CEIMSA ya venía realizando las actividades encomendadas inicialmente a NADYRSA, como puede colegirse del Informe de Gobierno correspondiente a 1947, en el que se apuntó que " con apoyo a la ley se llevó a cabo una intensa acción encaminada a una mejor distribución de mercancías para el consumo familiar a los precios oficiales. El gobierno -por conducto de la CEIMSA y con objeto de abaratar artículos de primera necesidad para la alimentación del pueblo, como el maíz, el trigo, el

²⁷ La CTM en la lucha, op.cit., pág. 137

huevo y la harina- ha erogado en sólo subsidios, durante el período a que este informe se refiere, la cantidad de \$93.5 millones."²⁹ De igual manera, el control del subsidio y el manejo de los precios de garantía, a cargo de NADYRSA, también ya eran manejados por CEIMSA, por lo que se infiere que aquélla perdió fuerza e importancia, antes de que se diera a conocer su disolución.

CEIMSA continuó con la instalación de tiendas y mercados populares además de tiendas sindicales, con lo que muchas organizaciones se vieron beneficiadas. Su radio de acción se amplió más en el campo, a petición de los ejdatarios.

Sin embargo, las condiciones de vida de la población seguían deteriorándose debido al alza del costo de la vida, a la inflación y al acaparamiento de productos, por lo que el gobierno anunció un segundo plan de emergencia para abaratar los alimentos y artículos de primera necesidad comercializados a través de CEIMSA, como fue el caso del huevo, y ante su escasez, se recurrió incluso a su importación.

La función desarrollada por CEIMSA para contrarrestar la especulación comercial, ocasionó que el comercio organizado cuestionara el papel del Estado, acusándolo de intervenir en el ámbito propio de la iniciativa privada.

Si bien no se obtuvo la cohesión inmediata del comercio privado en torno al citado plan, sí se logró calmar la agitación de la población mayoritaria que se venía desatando con motivo del alza en el costo de la vida. Al reivindicar sus demandas, el gobierno se allegó el apoyo total de las mismas y al poco tiempo el de los comerciantes, que finalmente terminaron por entender la situación imperante, y por reconocer que de cualquier manera obtienen beneficios. Una

²⁹México a través de los Informes, op. cit. pág. 92

vez más, quedó confirmado el papel del Estado como árbitro de los intereses desiguales.

4. Compañía Distribuidora de Subsistencias Populares, S.A. (CODISUPO)

El nuevo modelo de crecimiento económico implementado hacia finales de la década de los cincuenta, conocido como el desarrollo estabilizador, se caracterizó por un crecimiento económico sostenido, cuyo soporte descansó en una política tributaria proteccionista, basada en exenciones y subsidios fiscales para impulsar la formación de capital, así como estimular la inversión hacia la industrialización, aún cuando en algunos casos, se hizo en forma indiscriminada. Para esa fecha, la inversión extranjera era significativa.

Un lineamiento de política económica propio de este periodo fue fomentar el ahorro interno y atraer el externo con la intención de canalizarlos hacia actividades productivas, mediante el ofrecimiento de tasas de interés atractivas, incluso mejores que las predominantes en ese momento en Estados Unidos. Paralelamente, se alentó el consumo en condiciones de estabilidad de precios, por lo que el sello distintivo del desarrollo estabilizador lo constituyó la actividad industrial encaminada a la producción de bienes de consumo, principalmente duraderos y en muchos casos superfluos, propios del nivel de vida de las clases medias y altas, lo que contribuyó a reforzar los patrones de consumo que se venían aproximando a los de las sociedades altamente industrializadas.

Sin embargo, la producción de bienes de consumo requería cada vez de más tecnología que al no haberla, se recurría a su importación, lo que consecuentemente aumentó los costos de producción, que finalmente eran trasladados al precio final del producto. De esta manera, los bienes de fabricación

nacional, como los electrodomésticos, frecuentemente resultaban más caros que los del exterior, por lo que le resultaba más atractivo al consumidor mexicano comprar productos de fabricación extranjera, lo que repercutía negativamente en la producción nacional.

En lo referente a la asignación de recursos públicos, éstos continuaron orientándose hacia la creación o consolidación de obras de infraestructura, además de que un alto porcentaje de la inversión pública se canalizó al fomento industrial. El constante incremento en las citadas inversiones contrastó con las bajas tarifas de los bienes y servicios públicos, que sumados a la política fiscal proteccionista, conllevaron a que los ingresos del Estado fueran insuficientes, con lo cual se acentuó la práctica iniciada en el pasado, en el sentido de aprovechar su capacidad de endeudamiento externo para apoyar el crecimiento económico. En ese entonces, todavía se mantenía la convicción de que la intervención del Estado era necesaria para promover dicho crecimiento, de acuerdo a los intereses del gran capital nacional e internacional

Por otra parte, a diferencia de otros periodos presidenciales, durante el mandato de Adolfo López Mateos también los gastos destinados a las actividades tendientes al bienestar social se incrementaron, puesto que se tenían que compensar con acciones concretas, los desequilibrios de carácter social y el creciente deterioro de los niveles de vida de las mayorías, para garantizar el crecimiento económico con estabilidad política. Los más beneficiados resultaron los trabajadores organizados, a través del otorgamiento de servicios y prestaciones, lo que aseguró el apoyo de éstos al Estado. Sin embargo, esto contrastó con el empobrecimiento de los grupos marginados, principalmente en el ámbito rural.

Precisamente en materia agraria, se tomó conciencia que los programas impulsados en períodos anteriores siempre habían favorecido al sector agrícola comercial, y no así a los pequeños ejidos y a los campesinos. De esta manera, surge el Programa de Reforma Agraria Integral, como un intento para fomentar y mejorar la actividad agrícola, así como impulsar al ejido, tendiente a mejorar los niveles de vida de los habitantes en el medio rural. Como parte de las acciones a seguir en el citado programa, se tenía contemplado aprovechar regiones agrícolas con antelación descuidadas, y que ofrecían un gran potencial económico, mediante la creación de entidades para apoyar algunos cultivos específicos, como el maguey, o para facilitar a los campesinos el acceso al crédito para fomentar la fruticultura o ampliar la producción de semillas y plantas mejoradas para cultivos básicos. Para llevar al cabo lo anterior, era necesario contar con un sector paraestatal que propiciara el desarrollo de actividades productivas en dicha materia, acorde con la diversidad de funciones que el Estado se comprometía a realizar y que no podían quedar a cargo de una sola empresa pública.

A ello obedeció la liquidación de CEIMSA para crear en su lugar a la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A. (CONASUPOSA) el 25 de marzo de 1961, según consta en el Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de esa fecha, y el capital con que inició sus operaciones, fue íntegramente suscrito y pagado por el gobierno federal. " La inquebrantable resolución de completar la reforma agraria con una economía ejidal fortalecida por la venta de sus productos a precios equitativos y remunerados, así como luchar porque nuestro pueblo disponga de alimentos suficientes que satisfagan con amplitud sus necesidades, determinó la sustitución de la antigua CEIMSA por la CONASUPO."²⁹

²⁹ *Ibidem* pág. 127.

CONASUPOSA diversifica sus actividades a través de la creación de filiales, cada una con atribuciones y objeto social específicos, y en calidad de empresas públicas, con patrimonio y personalidad jurídica propias. Asimismo, CONASUPOSA pasó a convertirse en el accionista mayoritario de sus filiales, teniendo la mayoría de las acciones representativas del capital social. De esta manera, se convierte en un nuevo instrumento del Estado con carácter de organismo matriz, cuyos objetivos eran "incrementar el ingreso rural mediante precios de garantía para productos básicos del campo; mantener reservas de artículos de primera necesidad, que protejan el abasto del país y regular los precios de subsistencias populares en los mercados de consumo."³⁰ Para garantizar lo anterior, CONASUPOSA, en términos de las facultades otorgadas en el Acuerdo que le dio vida, en el sentido de crear las filiales que "le sean indispensables para cumplir mejor su función reguladora en los mercados de consumo,"³¹ constituyó las siguientes filiales, mismas que quedaron debidamente formalizadas en las Asambleas Extraordinarias de Accionistas de cada una de ellas:

- Compañía Rehidratadora de Leche CONASUPO, S.A., el 2 de marzo de 1961.
- Compañía Distribuidora de Subsistencias Populares, S.A. (CODISUPO), el 5 de abril de 1961.
- Compañía de Productos Agropecuarios CONASUPO, S.A., el 28 de abril de 1961.
- Compañía de Comisiones y Servicios, S.A., de C.V., el 1o. de septiembre de 1961.

³⁰ *Ibidem* pág. 127.

³¹ Acuerdo Presidencial que crea la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A., publicado en el Diario Oficial el 25 de marzo de 1961, pág. 2.

- **Maíz Industrializado CONASUPO, S A .** para lo cual adquirió la totalidad de las acciones representativas del capital social que tenía esta entidad, creada anteriormente.

Las tiendas que manejaba CEIMSA pasaron a formar parte de la infraestructura comercial de CODISUPO, que entró en funciones el 7 de julio de 1961. Sus actividades se encaminaron a la consecución de los siguientes fines sociales, entre otros:

- **Cooperar a que se mejoren los niveles de vida de los sectores de población económicamente débiles, mediante la venta de artículos que por sus características se estimen como de consumo necesario, a precios razonablemente bajos.**
Cooperar a que se mantengan los índices de precios de esos artículos en los mercados de consumo por medio de una oferta adecuada que en su caso supla las insuficiencias del abasto directo.
Mantener reservas de algunos de los productos básicos para responder a demandas excepcionales derivadas de desastres nacionales.
Comprar al mayoreo y vender al medio mayoreo y menudeo subsistencias populares mediante sistemas que garanticen la calidad y precios de los productos.
Subsidiar la venta de subsistencias populares únicamente en casos verdaderamente excepcionales y porque así lo exija el interés de la colectividad;
La operación de expendios móviles de subsistencias populares para beneficio de zonas definitivamente proletarias.³²

CODISUPO se orientó a hacer sentir la presencia del Estado en los estratos de la población con ingresos bajos, ahí donde el comercio privado no le convenía participar, principalmente en el medio rural. Igualmente, contribuyó a la

³² Libro de Asambleas de Accionistas de CODISUPO Asamblea Constitutiva celebrada el 5 de abril de 1961, fojas 1 y 4v.

estabilización de precios mediante el abasto oportuno, como una manera de contención también de la actividad privada.

Su infraestructura comercial abarcaba tanto el ámbito urbano como el rural, y la integraban tiendas móviles y fijas, de autoservicio, mercados, almacenes pilotos y expendios de leche. Asimismo, conjuntamente con los sectores campesino y obrero, se establecieron tiendas campesinas y se continuó con la distribución de productos básicos, por conducto de las tiendas sindicales, de igual manera, se benefició a los trabajadores al servicio del Estado, a través de prestaciones.

Para 1963, distribuía abarrotes, pan, leche, ropa, calzado, juguetes, despensas y utensilios de cocina.³³

5. Compañía Distribuidora de Subsistencias CONASUPO, S.A. (CODISUCO)

En el contexto del desarrollo estabilizador, mediante la Asamblea Extraordinaria de Accionistas de fecha 4 de septiembre de 1954, se resuelve el cambio de denominación de CODISUPO, cuyo motivo obedeció a la necesidad de incorporar en su nombre, el distintivo de pertenencia al Sistema Conasupo, -constituido por filiales- convirtiéndose así en la Compañía Distribuidora de Subsistencias Conasupo, S A (CODISUCO). Ello no implicó modificar el contenido de los fines sociales que tenía CODISUPO en su escritura constitutiva.

Para esta fecha, la operación de CODISUCO seguía expandiéndose, y en noviembre de ese mismo año instala la primer tienda fija propia en la Unidad Nonoalco-Tlatelolco, a la que le sucedieron otras con posterioridad.

³³ Ma. Elena y José Velmo Galeana Rodríguez. Las adecuaciones del Sistema DICONSA en la búsqueda de la Modernización Comercial, UNAM. Facultad de Sociología, tesis de licenciatura, 1989, pág. 30.

Por otra parte, mediante Decreto Presidencial del 23 de marzo de 1965, se crea CONASUPO como organismo público descentralizado, el cual sustituyó en sus funciones a la sociedad mercantil CONASUPOSA. Entre sus funciones destacan:

- " VII.- Promover, organizar y operar sistemas comerciales adecuados para comprar, envasar, distribuir y vender subsistencias populares.
- VIII - Crear, organizar y dirigir las instituciones filiales que sean social y técnicamente necesarias para el eficaz cumplimiento de sus funciones."³⁴

Por tanto, las actividades de distribución, comercialización y consumo, a cargo de la Compañía Distribuidora de Subsistencias, S A, siguen quedando bajo la coordinación y control de CONASUPO.

Hacia finales de 1970, contaba con 1,467 tiendas entre sindicales, campesinas, móviles y 529 lecherías.³⁵ Asimismo, se abocó a la instalación de tiendas de autoservicio en el área urbana, bajo el régimen de concesión, y se construyeron cinco almacenes regionales para el surtimiento de las tiendas instaladas en todo el país.³⁶

Mientras tanto, el modelo del desarrollo estabilizador llegaba a sus límites, con mercados desequilibrados en la planta productiva, producto de una industrialización discriminada. La producción de bienes duraderos requería de un mercado interno cada vez más amplio; al no haberlo, puesto que estaba basado en una demanda socialmente excluyente, su crecimiento ya no podía sustentarse en unos cuantos. Este hecho, concatenado a la incapacidad de ocupar mano de obra, a la ausencia

³⁴ Decreto por el que se crea el organismo público descentralizado Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A., de fecha 23 de marzo de 1965, pág. 4.

³⁵ Ma. Elena y José Velino Galeana Rodríguez. Las adecuaciones del Sistema DICCONSA, op. cit. pág. 33.

³⁶ Cambio estructural del sistema de distribuidoras conasupo. Informe de Laborex 1982-1988. Sistema de distribuidoras conasupo. Editado por la Distribuidora e Impulsora Comercial Conasupo, S.A. de C.V. México, 1988. pág. 33.

de desarrollo tecnológico y a la falta de producción de bienes de capital e intermedios, frenaron el proceso expansivo de producción. Además, el interés capitalista por propiciar una rápida acumulación, hizo que la productividad se sacrificara por obtener elevadas tasas de ganancias, elaborando productos de baja calidad, que no encontraban acomodo en los mercados del exterior.

Asimismo, la poca atención e inversión que se dispensaba al sector agrícola, condujeron a la contracción en la producción de los artículos de consumo necesario, con la consecuente pérdida en la autosuficiencia alimentaria y la depauperización del campesino, predominando la agricultura de autoconsumo.

El desarrollo estabilizador arrojó una alta concentración del ingreso, coadyuvó al desempleo, subempleo y al encarecimiento del costo de la vida, así como a una escasa cobertura de las instituciones sociales³⁷, que derivó en un creciente malestar social y puso en entredicho la capacidad del gobierno para hacer frente a la crisis y al descontento de la población.

En esos momentos de tensión social, a pesar de los rezagos en materia de bienestar social, CODISUCO amplió su cobertura de atención hacia otras zonas, lo que confirma que esta entidad constituyó un instrumento importante del Estado que hizo sentir su presencia en medio del desequilibrio social. La actividad del Estado, ejercida a través de esta empresa pública, enfatiza el papel de éste en las relaciones capitalistas: en nombre del bien público, interviene para paliar los efectos negativos de los modelos económicos; para garantizar que el crecimiento económico avance, coadyuva a la reproducción de las condiciones de vida básicas, sobre todo si se trata de los elementos mínimos que el hombre requiere

³⁷ Los saldos del desarrollo estabilizador están ampliamente desarrollados en la obra de Luis Ángeles: Crisis y coyuntura de la Economía Mexicana, Ed. el Caballito México, 1984.

de desarrollo tecnológico y a la falta de producción de bienes de capital e intermedios, frenaron el proceso expansivo de producción. Además, el interés capitalista por propiciar una rápida acumulación, hizo que la productividad se sacrificara por obtener elevadas tasas de ganancias, elaborando productos de baja calidad, que no encontraban acomodo en los mercados del exterior.

Asimismo, la poca atención e inversión que se dispensaba al sector agrícola, condujeron a la contracción en la producción de los artículos de consumo necesario, con la consecuente pérdida en la autosuficiencia alimentaria y la depauperización del campesino, predominando la agricultura de autoconsumo.

El desarrollo estabilizador arrojó una alta concentración del ingreso, coadyuvó al desempleo, subempleo y al encarecimiento del costo de la vida, así como a una escasa cobertura de las instituciones sociales³⁷, que derivó en un creciente malestar social y puso en entredicho la capacidad del gobierno para hacer frente a la crisis y al descontento de la población.

En esos momentos de tensión social, a pesar de los rezagos en materia de bienestar social, CODISUCO amplió su cobertura de atención hacia otras zonas, lo que confirma que esta entidad constituyó un instrumento importante del Estado que hizo sentir su presencia en medio del desequilibrio social. La actividad del Estado, ejercida a través de esta empresa pública, enfatiza el papel de éste en las relaciones capitalistas: en nombre del bien público, interviene para paliar los efectos negativos de los modelos económicos: para garantizar que el crecimiento económico avance, coadyuva a la reproducción de las condiciones de vida básicas, sobre todo si se trata de los elementos mínimos que el hombre requiere

³⁷ Los saldos del desarrollo estabilizador están ampliamente desarrollados en la obra de Luis Ángeles: *Crisis y coyuntura de la Economía Mexicana*, Ed. el Caballito México, 1984

para vivir, como son los alimentos básicos, pero no asume un papel determinante en el mercado a favor de la población de escasos recursos, sino que deja sentir su mano protectora a través de subsidios, para cubrir el vacío de la actividad privada

Eso explica la expansión que observó la entidad durante este período. Incluso, en el año de 1971, se instalaron bodegas para abastecer a pequeños comerciantes, a través de la venta al medio mayoreo. Paralelamente, se procedió a la instalación de tiendas en el Sistema de Transporte Colectivo Metro y se diseñó un programa de tiendas en reclusorios. Asimismo, se establecieron centros comerciales denominados CONASUPER'S, que tenían la característica de una tienda de autoservicio, en algunos casos eran propiedad de CODISUCO y en otras bajo concesión a particulares o administradas por las organizaciones sindicales.

6. Distribuidora Conasupo, S.A. de C.V. (DICONSA)

Como producto de los resultados arrojados por el desarrollo estabilizador, el Estado se hallaba inmerso en una severa crisis política y económica, con una imagen severamente cuestionada y su papel de promotor del crecimiento en entredicho. El gobierno en turno, a cargo de Luis Echeverría Álvarez, en un intento por afianzar su legitimidad, buscó reactivar la producción a través del incremento en el gasto público y del sector paraestatal. Ahora, el pronunciamiento político que imperaba era en el sentido de que había que impulsar el crecimiento económico, paralelamente a una justa redistribución del ingreso, en beneficio de la población mayoritaria. Tal modelo económico era el desarrollo compartido.

Para lograrlo, había que reforzar las tan endeblez finanzas públicas a causa del proteccionismo para impulsar medidas de carácter social, que más que tendientes al mejoramiento de los niveles de vida, sólo sirvieron para atemperar las necesidades sociales, de acuerdo a la lógica inherente al capitalismo.

En ese sentido, para garantizar el crecimiento económico, por primera vez en mucho tiempo se planeó una reforma fiscal que incidiera favorablemente en los recursos del Estado, gravando más a los sectores con altos ingresos. El sector empresarial reaccionó en contra de lo que consideraban era una medida contraria al patrón de acumulación de capital. En atención a esto, los cambios que se introdujeron en materia fiscal, como fue el incremento de los impuestos sobre ingresos mercantiles y para algunos artículos de consumo de lujo y suntuarios, no afectaron sus intereses y si en cambio recayeron en los grupos que adquirirían dichos productos, considerando que los impuestos se transferían al consumidor. Sin embargo, este hecho sentó precedentes en lo que fue el inicio de los muchos enfrentamientos que se darían entre el Estado y el capital privado.

También a lo largo del desarrollo compartido, se dieron aumentos en los precios de los bienes y servicios públicos y se decretaron aumentos de emergencia a los salarios, lo que también fue motivo de discrepancias con el sector privado, aún cuando se vieron beneficiados con estímulos fiscales, para motivar la inversión privada.

Por otro lado, en un intento para hacer frente a la crisis agrícola, al descontento campesino y evitar erosiones sociales en el campo, debido a la poca atención que se dispensó en el pasado a impulsar la producción en ese sector, que redundó en la escasez de granos básicos y que orilló a incrementar las importaciones de los

mismos para satisfacer la demanda interna, se volvió a impulsar el ejido y la colectivización y se buscó la modernización de los métodos de cultivo, apoyando además a las áreas más productivas, con miras a alcanzar nuevamente la autosuficiencia alimentaria, para satisfacer por un lado el mercado interno, y por el otro, crear excedentes para exportar. Sin embargo, aún con los incentivos otorgados, no se logró elevar la producción en este sentido.

A ello vendría a sumarse la actitud recelosa del sector privado para invertir, a causa de la desconfianza hacia el gobierno. Asimismo, la incapacidad, por parte de la administración en turno para llevar adelante la reforma fiscal, constriñeron las inversiones públicas³⁸. Aunado a ello, se presentó un contexto desfavorable a nivel mundial a principios de 1972, consistente en una baja en la producción de los países industrializados, disminución en las exportaciones a esos países; la crisis agrícola, ocasionada por un bajo rendimiento en la producción de alimentos, que motivó el alza de precios en los mismos, la inestabilidad de las principales monedas y el embargo petrolero, derivaron en una crisis financiera y comercial. De igual manera, las políticas restrictivas de Estados Unidos en materia de importaciones, orillaron a una drástica contracción de las exportaciones³⁹.

Lo anterior trajo como consecuencia un estancamiento en la inversión tanto pública como privada, acentuando por ende, el desempleo.

Por ello, se delineó un programa para reactivar la economía, consistente en una mayor inversión pública para generar demanda agregada, como fue a través de programas de construcción de viviendas; también se ampliaron los créditos agrícolas e hipotecarios, y se financió al sector dedicado a la exportación.

³⁸ Américo Saldívar, *Ideología y política del Estado Mexicano (1970-1976)*, Ed. S. XXI México, 1983, págs. 105 y 107.

³⁹ Véase Luis Angeles, *op.cit.* págs. 44-52.

En materia de subsistencias, la poca inversión privada en la producción de bienes de consumo básico que encarecía los productos, y la falta de liquidez de las masas populares para adquirirlos, hicieron necesario que los productos importados a muy alto costo y que se comercializaban a través de CODISUCO, llevaran implícito un subsidio considerable.

Sobre esta empresa pública, se iniciaron estudios tendientes a diseñar nuevos esquemas para eficientar el aparato de comercialización. Mientras tanto, el 31 de agosto de 1972, mediante Acta de Asamblea Extraordinaria de Accionistas, se resolvió el cambio de denominación de CODISUCO, S.A. de C.V., para quedar en el futuro como Distribuidora Conasupo, S.A. de C.V. (DICONSA)

El ámbito de competencia de cada una de las filiales de Conasupo queda perfectamente delimitado. Un ejemplo lo es el que las lecherías que operaba DICONSA pasan a ser responsabilidad de la Compañía Rehidratadora de Leche CONASUPO, S.A. de C.V., que en esa época también cambió de denominación, para quedar en el futuro como LICONSA. A mediados de 1973, contaba con 2,377 establecimientos propios y concesionados,⁴⁹ entre tiendas populares, campesinas, sindicales, móviles, bodegas y en apoyo a diversos programas gubernamentales.

7. Subsistema de Distribuidoras CONASUPO (Subsistema DICONSA)

Un hecho importante en la vida de la administración pública, lo constituye sin duda la Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal 1971-1976. Fue un gran

⁴⁹ Ma. Elena y José Velino Galena Rodríguez, Las adecuaciones del Sistema DICONSA, *op. cit.* pág. 35.

esfuerzo por dotarla de un marco legal y esquemas administrativos, principalmente a la administración paraestatal, tendientes a la búsqueda de la eficiencia y eficacia en la prestación de los bienes y servicios públicos. Entre sus propósitos destacó el de "agilizar y descentralizar los mecanismos operativos de esas entidades, acelerando y simplificando los trámites."⁴¹ Ello traería implícito la creación de más empresas públicas adicionales.

Si bien por un lado la descentralización de las funciones públicas, conjuntamente con la ampliación del sector paraestatal como parte de la estrategia económica y de carácter social, constituyó una salida para mejorar la acción de la administración pública, dar cauce a muchas demandas sociales y retomar el Estado el papel de promotor del crecimiento, por el otro, contribuyó a que el gasto público se multiplicara, y aún cuando los ingresos del Estado se incrementaron por las adecuaciones fiscales realizadas, éstos no fueron suficientes para soportar tal crecimiento, por lo que hubo que recurrir a un mayor endeudamiento externo.

En materia de subsistencias, en atención a las políticas de descentralización del Gobierno Federal, que coincidieron con el hecho de que la complejidad en las operaciones rebasaba en mucho la estructura con la cual funcionaba DICONSA, en 1973 ésta sufre un cambio sustantivo que la transforma radicalmente: se promovió su disolución y liquidación, constituyéndose, mediante Asambleas Extraordinarias de Accionistas celebradas en los meses de septiembre y octubre de ese año, las siguientes empresas regionales, todas ellas de participación estatal mayoritaria:

⁴¹ Alejandro Carrillo Castro, La Reforma Administrativa en México. Tomo I. Base metodológica, antecedentes e institucionalización del proceso (1921-1971), Ediciones Miguel Ángel Porrúa, México, 1980, pág. 102.

- Distribuidora Conasupo del Norte, S.A. de C.V. (DICONSA NORTE)
- Distribuidora Conasupo del Noroeste, S.A. de C.V. (DICONSA NOROESTE)
- Distribuidora Conasupo del Centro, S.A. de C.V. (DICONSA CENTRO)
- Distribuidora Conasupo del Sur, S.A. de C.V. (DICONSA SUR)
- Distribuidora Conasupo del Sureste, S.A. de C.V. (DICONSA SURESTE)

Hasta en tanto se formalizara el proceso de disolución, DICONSA fungiría como una regional más. Éste se concluyó el 21 de abril de 1980, creándose en su lugar la Distribuidora Conasupo Metropolitana, S.A. de C.V. (DICONSA METROPOLITANA). Cada una se formó con patrimonio del Gobierno Federal, a través de la participación de CONASUPO y sus filiales en el capital social de las mismas.⁴²

Así, se crea el Subsistema de Distribuidoras CONASUPO, y por formar parte del Sistema CONASUPO, las actividades de dichas empresas eran coordinadas desde la matriz CONASUPO, en la figura de la Gerencia General de Distribuidoras Conasupo, lo que más adelante dificultaría la toma de decisiones. En la cláusula segunda de las escrituras constitutivas de cada una de las empresas regionales, quedó asentado el siguiente objeto social:

- I. Coadyuvar al fomento del desarrollo económico y social del país, participando en la regulación y modernización del mercado de los bienes que se consideran de consumo necesario para la alimentación, la salud y el bienestar físico de los sectores de la población económicamente débiles, tendiendo a lograr el desarrollo equilibrado de la producción de esas subsistencias, su comercialización eficiente, el aumento del poder

⁴² Datos tomados de las asambleas constitutivas de cada una de las empresas regionales, celebradas en los meses de septiembre y octubre de 1973, a excepción de DICONSA METROPOLITANA, que celebró su asamblea constitutiva el 21 de abril de 1980, con la misma integración accionaria de las demás.

real de compra de los consumidores de escasos recursos y el aumento también del ingreso de los productores de bajos recursos;

- II. Instrumentar la participación antes mencionada a través de la organización, administración y operación de sistemas y establecimientos destinados a la comercialización de subsistencias, y
- III. Llevar a cabo todos los actos jurídicos y comerciales necesarios para el adecuado cumplimiento de sus finalidades.

También en el propio objeto social se delimitó el ámbito regional al que se circunscribirían, de tal suerte que abarcaban a todas las entidades federativas.

A diferencia de los anteriores fines sociales encomendados a CODISUCO, el nuevo objeto social de distribución y comercialización de productos básicos, pone especial énfasis en la concertación directa con productores, con el fin de evitar prácticas de intermediarismo. Por otra parte, con la creación de Industrias CONASUPO, S.A. de C.V. (ICONSA) en 1970, esta última se convirtió en su principal proveedor de alimentos elaborados.

La descentralización permitió a cada empresa regional negociar directamente con los productores y proveedores locales, de acuerdo a los hábitos de consumo de cada región. A finales de 1976, DICONSA contaba con 884 tiendas a nivel rural y 1992 en las zonas urbanas, entre almacenes, sucursales, CONASUPER'S y la aparición de centros comerciales CONASUPO, que se diferenciaban de estos últimos por tener un piso de venta más grande.⁴³

Con el crecimiento de DICONSA, que significó una alternativa en el mercado ante el alza generalizada de los precios, los intereses privados de comercialización se

⁴³ Cambio estructural del sistema de distribuidoras conasupo, pp. cii, pág. 33.

sintieron afectados, por lo que el gobierno tuvo que enfrentar la oposición de ese sector, ante lo que pensaban era una competencia desleal que amenazaba sus intereses. De ahí que en el Informe de Gobierno correspondiente al año de 1976, el Presidente de la República, Luis Echeverría Álvarez, cuestionara tal actitud: "Hay quienes desde algunas empresas privadas critican el subsidio al consumo popular. Olvidan o pretenden pasar por alto que son ellos precisamente los que, a pesar de haber gozado en el pasado, de subsidios de todo orden, no han puesto los satisfactores fundamentales al alcance de las mayorías, ni han creado, con sus ganancias, los suficientes empleos para reducir la marginación social."⁴⁴

Este enfrentamiento se sumó a los muchos que se dieron durante el desarrollo compartido, por los intentos reformistas y la ampliación del sector paraestatal. Lo anterior condujo a constantes crisis de confianza, que devinieron en la fuga de capitales y consecuentemente en el estancamiento del sector productivo, que aunado a la escasa captación bancaria y a una reforma fiscal benévola, motivó una vez más, el endeudamiento externo y con ello, la excesiva dependencia a los dictados de los organismos financieros internacionales

La crisis económica avanzaba, y a pesar de los esfuerzos por rescatar al sector agrícola de la crisis y al sector industrial del estancamiento, sobrevino en ese mismo año un aumento en la inflación y la devaluación de la moneda. Fue necesario recurrir a los créditos del Fondo Monetario Internacional, mismos que se otorgaron con base en la carta de intención de octubre de 1976 y en el convenio suscrito en febrero del siguiente año, a cambio de disminuir el déficit externo, la tasa de salarios y el gasto público, entre otros. Ante este hecho, los deseos de impulsar la política social quedaron limitados a las buenas intenciones,

⁴⁴ México a través de los informes, op. cit., pág. 222

y a las restricciones que en su momento hicieron el gran capital y los organismos financieros internacionales.

El resultado del desarrollo compartido fue una fallida redistribución del ingreso, el empobrecimiento de la población, fisuras entre el Estado y el sector empresarial, creciente malestar entre los campesinos y el sector urbano marginado, brotes de descontento que amenazaban la paz social en varios estados del país, y unas finanzas públicas deterioradas

En esas condiciones se inicia el sexenio 1976-1982, enfrentando una severa crisis política, amén de la económica, que ha sido una constante de las últimas administraciones. Al no contar con el apoyo y reconocimiento del sector privado, conjuntamente con el descrédito hacia el gobierno por parte de los sectores marginados, reflejaron la incapacidad de la administración anterior para conjuntar las bases de un crecimiento económico combinado con una justa redistribución del ingreso. La administración López Portillo heredó la imagen de un Estado debilitado, que entró en pugna con la clase económicamente dominante por una política reformista, y que debía enfrentar además, el creciente deterioro de los niveles de vida de la clase trabajadora y de los sectores marginados, acompañada también del alto índice de desempleo e inflación.

Era necesario recuperar la confianza perdida tanto del sector privado como del resto de la sociedad. Por tanto, había que encaminarse hacia la estabilidad y crecimiento económicos, así como a la búsqueda del consenso de todas las fuerzas políticas que confluían en el proceso. En ese contexto, se delinearon tres líneas de acción bajo las cuales iba a orientarse el esfuerzo del gobierno en turno:

1. **Alianza para la Producción.** constituía un llamado para que todos los sectores implicados en la economía, se unieran en un esfuerzo conjunto e hicieran posible superar la crisis y retomar el ritmo de crecimiento. Ello implicaba asumir compromisos, tanto por parte del gobierno como de las centrales obreras, campesinas y del sector privado. El primero ofreció no afectar los intereses del gran capital y llevar al cabo una reforma fiscal que no modificara el patrón de acumulación -como aparentemente pretendió ser en el sexenio anterior- y sí en cambio orientar el gasto público hacia el fomento a la producción. Por su parte, las centrales obreras debían moderar sus peticiones de incrementos salariales; por lo que toca al sector privado, éste debía orientar su inversión hacia la producción y contribuir al control de precios.
2. **Reforma política** representó el mecanismo idóneo para institucionalizar las diferentes fuerzas y corrientes políticas de oposición, concediéndoles representatividad.
3. **Reforma administrativa:** fue la culminación de las actividades realizadas en la materia en el sexenio anterior, y entre otras acciones, sentó las bases para la organización sectorial de la administración pública paraestatal.

En ese sentido, el 17 de enero de 1977 se da a conocer en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo mediante el que las entidades y organismos de la administración pública paraestatal, que en eso entonces sumaban 910, se agrupan por sectores definidos, quedando englobadas en una Secretaría de Estado o Departamento Administrativo afín a sus funciones, a efecto de que estas últimas realicen las labores propias de coordinación y control, fungiendo como Cabezas de Sector.

Por lo tanto, el Sistema CONASUPO y sus filiales, entre las que se contaban las empresas del Subsistema DICONSA, quedan sectorizadas bajo la coordinación de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial

Paralelamente, en esa misma fecha se crea también por Acuerdo Presidencial, la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados COPLAMAR, con funciones meramente propositivas, consistentes en determinar programas específicos para atender las necesidades de esas zonas y grupos, además de ejercer las labores de coordinación de dependencias y entidades que atendiendo a sus facultades y atribuciones, estaban relacionadas con la consecución de dichos programas. COPLAMAR habría de intervenir en la prestación de servicios de salud y de abasto, entre otros, a través de programas sectoriales.

Por lo que a la comercialización y distribución de básicos se refiere, el 20 de noviembre de 1979 se suscribió un convenio entre CONASUPO y COPLAMAR de Abasto a Zonas Marginadas; participaron las Secretarías de Comercio, de Patrimonio y Fomento Industrial y de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, conjuntamente con la Comisión Nacional de la Industria Azucarera. Se convino en "establecer un sistema que permita hacer llegar productos básicos, en cantidades suficientes, a los grupos marginados de las áreas rurales del país, que se sustente en una adecuada combinación de apoyo institucional y de organización comunitaria"⁴⁵. El objeto era distribuir subsistencias populares, de acuerdo a las preferencias de las comunidades, ahí donde la iniciativa privada no concurría o especulaba con su comercialización.

⁴⁵ Convenio CONASUPO-COPLAMAR. Suscrito el 20 de noviembre de 1979, pag. 1.

Para el efecto, se establecieron centros de distribución surtidos a través de los almacenes regionales propiedad de DICONSA, y en su caso, se construirían los necesarios para el efecto, mismos que debían ser proveídos a través de las propias empresas regionales.

La importancia de este convenio radica en que se basó en la intervención de las comunidades, mediante la constitución de Comités Rurales de Abasto, haciéndolas coparticipes y corresponsables de las labores administrativas inherentes a la operación de los centros de distribución y de las obligaciones contraídas, así como de la vigilancia y supervisión de las actividades de dichos centros y de los almacenes regionales.

La formación de los Comités Rurales de Abasto dio pauta a que las comunidades se organizaran en torno a un fin común, que era el de contar con productos necesarios a precios accesibles, en un lugar cercano a sus lugares de origen, de acuerdo a sus hábitos de consumo. Pero también permitió al Estado aglutinarlas en organizaciones que si bien no eran oficiales, sí constituían un medio para institucionalizar sus demandas.

Mientras tanto, la política económica de la administración en cuestión, se vio inmersa en una coyuntura favorable que haría posible que el reactivar la economía se tornara en una realidad, pero efímera, que logró sostenerse hasta 1981. Ese factor decisivo fue el incremento de los precios internacionales del petróleo; gracias a eso, el gasto público no se redujo, en los términos indicados anteriormente por el FMI. Ahora, se trataba de "administrar la abundancia", descansando en la excesiva dependencia de las exportaciones del crudo.

Tan es así, que el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 destaca " utilizar el petróleo como palanca de desarrollo económico y social, canalizando los recursos que de él se obtuvieran a las prioridades de la política de desarrollo."⁴⁶ Sin embargo, a pesar de los ingresos petroleros, la deuda externa seguía incrementándose.

Una de las prioridades fue modernizar a la industria textil, así como crear una industria nacional de bienes de capital y de materias primas, puesto que tras la devaluación, la importación de estos productos se encareció. Por otra parte, el sector que más dinamismo observó fue el dedicado a la construcción, así como el manufacturero.

La aparente abundancia permitió que se incrementaran los programas de beneficio social y del sector paraestatal, que se convirtió en concentrador de mano de obra.

En otro orden de ideas, una vez más la autosuficiencia alimentaria se convirtió en uno de los principales objetivos. En este contexto, el 21 de marzo de 1980 se da a conocer el Sistema Alimentario Mexicano, y con él diferentes medidas tendientes a acentuar la producción de alimentos. Asimismo, el auge petrolero también debía hacer partícipe de sus beneficios a este renglón, puesto que se debía "asegurar que el 25% de las divisas generadas por el petróleo se destinaran al financiamiento del programa en su conjunto."⁴⁷

Mientras se tendía a la búsqueda de la autosuficiencia alimentaria, hecho que finalmente no se logró, el país se veía afectado por los conflictos entre algunos

⁴⁶ Citado por la CTM en la lucha, op. cit. pag. 209

⁴⁷ Citado por la CTM en la lucha, op. cit. pag. 208

países miembros de la Organización de Países Árabes Exportadores del Petróleo, hecho que finalmente, junto con otros, contribuiría a desatar la crisis económica de 1982.

A raíz de las pugnas entre Irán, Irak y Arabia Saudita (que se iniciaron en 1979), se desató una sobreoferta mundial del crudo que saturó el mercado, provocando la caída de los precios a nivel mundial. México, al depender en gran parte de los ingresos petroleros, se vio seriamente afectado, puesto que al reducir sus precios del petróleo a mediados de 1981, la entrada de divisas disminuyó y con ello, los ingresos del Estado.

Otro factor que incidió negativamente, fue el incremento en las tasas de interés a nivel internacional en 1981, que propició la salida de capitales nacionales y disminuyó la inversión productiva, que dependía en mucho, del capital extranjero. Como solución al problema, se optó por incrementar las tasas de interés a nivel nacional, pero favoreció la especulación financiera y no alentó la inversión.

Finalmente, el 17 de febrero de 1982 sobreviene una devaluación del peso frente al dólar, y se tuvo que recurrir al cada vez más oneroso crédito externo con el FMI, que culminó con la imposición de disminuir el gasto público, y la exigencia de aumentar los precios y tarifas del sector público.

El gasto público, que impulsó y subsidió la inversión privada, actuando como un mecanismo eficaz para impulsar las actividades productivas, a la vez que multiplicó su participación en el gasto social, se contraía drásticamente.

No obstante la utopía de la abundancia, DICONSA creció en términos reales; hacia finales de 1982 contaba con una infraestructura comercial de 11,052

tiendas, de las cuales 6,810 se encontraban en el ámbito rural, correspondiendo 6,962 al Sistema CONASUPO-COPLAMAR y 1848 a concesiones; 2,242 ubicadas en las áreas urbanas, entre tiendas propias, concesionadas y tiendas sindicales, además de contar con 239 almacenes rurales. La infraestructura comercial se explica con más detalle en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO III

EL SUBSISTEMA DICONSA EN EL CAMBIO ESTRUCTURAL 1982-1988

III. EL SUBSISTEMA DICONSA EN EL CAMBIO ESTRUCTURAL 1982-1988

1. Tendencias económicas del cambio estructural 1982-1988

El arribo de Miguel de la Madrid al poder coincidió con el impulso que a nivel internacional se le dio a las corrientes de corte neoliberal, que aglutinadas en una nueva teoría, buscan explicar las causas de las crisis económicas a nivel mundial, a partir del papel que ha desempeñado el Estado en la vida económica.

Estas corrientes -llamadas monetaristas porque le atribuyen al exceso de oferta del dinero en circulación (masa monetaria) el eje central de la inflación- abogan por el retorno al liberalismo clásico, en donde el crecimiento descansa en las libres fuerzas del mercado, en el cual debe existir un equilibrio entre la oferta y la demanda. Cuando no se cumple esta condición, la solución que proponen es que el circulante monetario debe restringirse, de tal suerte que éste sea proporcional a la oferta de los bienes y servicios producidos.

Asimismo, el Estado, antes considerado pilar del crecimiento económico y de la acumulación de capital, es severamente cuestionado, y estiman que debido a la acción desempeñada por éste a la luz del modelo keynesiano, asumió un papel verdaderamente proteccionista y deficitario, esto último, principalmente en lo correspondiente a los gastos aplicados a los programas redistributivos por medio de la política social, a los que consideran altamente improductivos, y que normalmente rebasan los ingresos que éste obtiene. En consecuencia, son calificados como una carga que gravita negativamente sobre las finanzas del Estado y la vía fiscal.

De ahí que para controlar el déficit presupuestal, se pronuncien por impulsar medidas altamente restrictivas para el gasto público, tal es el caso de la eliminación de subsidios y del adelgazamiento de las estructuras del Estado, aparejados con un aumento de los precios y tarifas de los bienes y servicios que presta el Estado y de sus ingresos tributarios. Lo anterior, acompañado de políticas para reducir el gasto privado, como es la contención salarial.⁴⁸ Con lo anterior, se cumpliría con la condición de reducir el circulante monetario, pero también disminuye la posibilidad de que los asalariados mejoren su nivel de vida, puesto que las políticas neoliberales van aparejadas de un mínimo control en los precios de los bienes de consumo y que en condiciones inflacionarias, suben de manera desproporcional a los aumentos de los salarios, lo que contrasta con la concentración de la riqueza

Estas corrientes, representadas por la comunidad financiera internacional e impulsadas por el FMI, son incrustadas en las economías subdesarrolladas mediante los préstamos que se les otorgan para hacer frente a sus desequilibrios internos, condicionados a que dichas economías lleven al cabo sus programas económicos, en concordancia a las medidas restrictivas antes descritas. Desde el momento en que se suscriben cartas de intención, ello significa el principio del apego a dichas políticas que -como ya se apuntó anteriormente-, se basan en programas de austeridad del gasto público.

México entró de lleno a este proceso y así, a través del endeudamiento externo, quedó inmerso en este nuevo orden económico, a lo que habría de sumarse la

⁴⁸Las Razones y las obras, Gobierno de Miguel de la Madrid, Crónica del sexenio 1982-1988 Tomo 4, cuarto año, 1986. Presidencia de la República Unidad de la Crónica Presidencial, Ed. Fondo de Cultura Económica México, 1987 pág. 355

firme "convicción del equipo gobernante de que las soluciones monetaristas eran la solución a los problemas económicos de México."⁴⁹

Cabe aclarar que los préstamos al exterior, que a partir de los años cuarenta significó la mejor vía para apuntalar el crecimiento económico, durante este sexenio se incrementaron de manera significativa, como consecuencia de la caída de los precios internacionales del petróleo, afectando principalmente a los países deudores exportadores del crudo, que al ver disminuidos sus ingresos por esta vía, en esa misma medida los impedía hacer frente al servicio del pago del propio endeudamiento externo

Ante ese hecho, antes de entrar en un proceso de confrontación con la banca internacional, que impediría seguir contando con recursos del exterior, se optó por negociar el pago de la deuda externa. En ese sentido, si algo distinguió al sexenio de Miguel de la Madrid, fue precisamente la preocupación por hacer frente a los pagos derivados de la deuda externa, de tal suerte que se mantuviera la reputación de que México, ante todo, es un país pagador, responsable de los compromisos asumidos, y evitar así una moratoria que sentara precedentes entre los países endeudados, aún a costa de los sacrificios de la mayoría de la población. De ahí que durante el periodo se realizaron sendas reestructuraciones de dicha deuda, lo cual no implicó dejar de pagar, sino prolongar los plazos de su vencimiento, es decir, diferir los pagos del principal. Ello se sumó a nuevos préstamos contraídos con la citada banca.

⁴⁹ Cristina Puga, Constanza de la Vega. "Modernización capitalista y política empresarial" en Estela Gutiérrez Garza (coord.) *Testimonios de la Crisis. Libro 4. Los saldos del sexenio (1982-1988)*. México, Ed. Siglo XXI, 1990, pág. 241.

Por otra parte, a la luz de estas tendencias, durante el sexenio se llevaron al cabo dos programas económicos, como respuesta para enfrentar las severas crisis que vivió el país a causa de la caída de los precios internacionales del crudo, y que fueron elaborados bajo los lineamientos de las políticas neoliberales para que se pudiera seguir contando con el aval del FMI

El primero de ellos, denominado Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), el cual fue dado a conocer el 9 de diciembre de 1982, con las siguientes líneas de acción a seguir "austeridad en el gasto público y la reorientación de inversiones, acelerar el proceso de reforma tributaria y de los ingresos de las empresas públicas, moderación en las utilidades y los salarios; programas de protección al empleo y el abasto popular, apoyo a la planta productiva para conservar la ocupación, la restauración del sistema financiero nacional; un nuevo esquema cambiario y de política comercial, fomento al ahorro, y, reformas constitucionales para reforzar el principio de rectoría del Estado."⁵⁰

Se pensaba que una vez iniciada esta reordenación a través de las medidas propuestas, a la par se podría recuperar la capacidad de crecimiento, iniciando transformaciones de fondo en la estructura económica mediante un nuevo esquema que reorientara el aparato productivo y distributivo hacia las nuevas modalidades de acumulación, implícitas en el contexto capitalista internacional. Esta estrategia, plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, fue denominada como el Cambio Estructural, que buscaba conciliar el crecimiento con el desarrollo social.

Como resultado de la aplicación del PIRE, se empezaron a tomar medidas para racionalizar y reorientar el gasto público, lo que implicó la desaparición de áreas

⁵⁰ Citado por Arturo Ortiz Wadgymar en Política Económica de México, op. cit. pag. 56.

administrativas tanto a nivel central como paraestatal, y se iniciaría el camino de la venta, desincorporación, fusión o extinción de organismos y fideicomisos públicos, así como de empresas de participación estatal, lo que a su vez implicó dejar sin empleo a muchos trabajadores al servicio del Estado. Igualmente, se sucedieron aumentos periódicos en las tarifas de los bienes y servicios públicos y en las tasas impositivas, que finalmente afectaron al consumidor final, a lo que vendría a sumarse el constante incremento en los precios de los bienes de consumo generalizado, justificados con la necesidad de reconocer los costos reales y evitar su desabasto.

Asimismo, la protección que antaño caracterizó a la industria nacional se redujo, con miras a alentar principalmente a aquéllas con capacidad exportadora y altamente competitivas. A la par, disminuyó el impuesto a la importación, lo que significó la apertura comercial que colocó en desventaja a las industrias que no tenían esa capacidad. Por otra parte, en un afán de alentar el ahorro interno y evitar la fuga de capitales, se ofrecieron tasas de interés atractivas, lo que a la larga favoreció el capital especulativo y desalentó las actividades productivas.

Aún cuando se dieron incrementos en los salarios, éstos fueron en mucho, menores a los precios, lo que implicó contraer la demanda y por ende, el consumo.

El segundo programa, denominado de Aliento y Crecimiento Económico (PAC), se dio a conocer el 23 de junio de 1986, y en esencia, "mantuvo la dirección seguida por la política económica del gobierno del presidente Miguel de la Madrid e incluso reafirmó, las principales líneas de acción que habían caracterizado a la

política de reordenación económica y cambio estructural propuestas desde el inicio de su gobierno."³¹

En síntesis, ambos programas, diseñados en concordancia con las políticas neoliberales para superar la crisis y recuperar el crecimiento en el marco de una mayor libertad económica, "tienen como objetivos explícitos de "cambio estructural" la apertura frente al exterior (en el triple terreno comercial, financiero y productivo), la reprivatización de la economía y la desregulación pública y centralizada de la misma."³² He ahí la esencia de lo que significó el cambio estructural, y efectivamente, a diferencia de periodos anteriores, implicó transformaciones en materia de política económica, en el sentido anteriormente apuntado.

2. Política Social y cambio estructural.

El principio de la búsqueda de una sociedad igualitaria, nacido de la Revolución Mexicana, formó parte del discurso oficial de Miguel de la Madrid. Sin embargo, dejó claro que el objetivo de una sociedad igualitaria "no es ni podrá ser la uniformidad de todos; ello limitaría la vocación, la libertad y el desarrollo diverso de las potencialidades humanas".³³ En ello va implícito el reconocimiento de que el Estado Mexicano, que transita por el camino del capitalismo, no puede ni debe sustraerse de que la desigualdad social le es inherente, anteponiendo vocación y libertad como conceptos prioritarios

³¹ Las razones y las obras, op. cit. pág. 442

³² José Luis Solís González, "México 1983-1988: Hacia una interpretación marxista del capitalismo mexicano y su crisis". En Estela Gutiérrez Garza (coord). Testimonios de la Crisis, op. cit. pág. 86

³³ Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988. Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983, pág. 212.

En ese contexto, el propósito de la política social -como instrumento compensatorio de las desigualdades sociales- se enmarcó dentro de las políticas redistributivas del ingreso hacia la atención de las necesidades básicas de alimentación, salud, educación, vivienda, seguridad social, y cultura, recreación y deporte.

Sin embargo, durante su mandato, con motivo de las políticas económicas emprendidas a la luz del neoliberalismo, estas intenciones se supeditaron a la lucha contra la inflación y a los compromisos contraídos con el FMI, de tal suerte que los programas de bienestar social se implementaron bajo la tónica de políticas de austeridad del gasto público.

A pesar de las políticas presupuestales restrictivas que han afectado principalmente el gasto destinado al bienestar social, resulta evidente que no es concebible desplazar totalmente la acción del Estado en el ejercicio de aplicar la política social, puesto que ahí descansan las instituciones de bienestar que hacen posible mantener la estabilidad bajo condiciones de desigualdad social.

En ese sentido, el cambio estructural en materia social propuso, reconociendo la excesiva concentración de la riqueza y el deterioro del poder adquisitivo de la población, dar prioridad a la atención de los aspectos sociales y descentralizar el bienestar social, y se enfatizó que una manera de lograrlo, era inducir todo un proceso de cambio en la participación social y en la relación entre ésta y el Estado, de tal suerte que ambos fueran corresponsables en la satisfacción de dichas necesidades.

Bajo ese tenor, el quehacer de la política social apuntó hacia nuevas modalidades, consistentes en la búsqueda de nuevos mecanismos que le

permitieran al Estado descargar de su responsabilidad, una parte importante de estos gastos. Un claro ejemplo de ello lo constituyen los Consejos Comunitarios de Abasto integrados en las zonas rurales, quienes participan en la comercialización de productos, conjuntamente con el Subsistema DICONSA, como se verá más adelante.

Por eso, para compensar la reducción de las erogaciones públicas en bienestar social, que tuvieron un deterioro significativo a lo largo de este sexenio "a una tasa promedio anual de -10%, lo que ha significado una disminución en términos reales del orden de un 54.6%, con relación al año de 1981,"³⁴ el Estado trata de llenar el vacío que no puede cubrir ante la escasez de recursos, aún en casos de emergencia, y echa mano de la participación de la sociedad organizada en torno a un fin común, como quedó plenamente demostrado en el proceso de reconstrucción que le siguió al terremoto de 1985.

Por otra parte, si bien las cifras anteriores son ilustrativas del proceso de estancamiento en que han entrado las políticas de bienestar social en términos generales, contrastan con la atención que se brindó a la distribución de productos básicos en zonas marginadas a través de DICONSA, lo que permitió que esta empresa pública creciera en términos de su estructura orgánica durante este período.

3. La empresa pública en el cambio estructural.

Para lograr los propósitos del cambio estructural, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1983-1988 se resaltó la importancia de la empresa pública como

³⁴ Víctor M. Soría y Guillermo Farfán, "El deterioro del Bienestar social y de la salud en México", en Estela Gutiérrez Garza (coord), Testimonios de la Crisis, op. cit., pág. 149.

instrumento del Estado, para coadyuvar a los logros de la política tanto económica como social. En ese sentido, para orientar su actividad hacia la consecución de los objetivos que la administración de Miguel de la Madrid se propuso llevar a cabo, en dicho plan quedaron plasmados los siguientes propósitos fundamentales para la citada empresa pública:

Fortalecer el carácter mixto de la economía, asegurando la permanencia y actuación de la empresa pública en las áreas consideradas como indispensables para orientar la actividad económica nacional, o para fomentar las actividades que demanda el interés general, y que tienen que ver con el cumplimiento de una función social, complementaria de la participación de los particulares; áreas que fueron definidas como estratégicas y prioritarias, respectivamente, y cuya definición sirvió de base para determinar la liquidación o venta de muchas de ellas.

Participar en la oferta de bienes y servicios socialmente necesarios, reforzando las actividades de aquellas empresas públicas que por su naturaleza de servicio social, tienen que ver con la satisfacción de necesidades básicas y con las políticas redistributivas del ingreso, cubriendo asimismo, el espacio en aquellos renglones que por la ausencia de lucro, no son del interés de la iniciativa privada y sí de la población de escasos recursos, como sería el caso del abastecimiento de productos básicos en zonas de alta marginación, incluso alejadas de caminos de acceso.

Apoyar la integración del aparato productivo, mediante la utilización de la empresa pública como instrumento para incrementar la demanda hacia el mercado interno, propiciando la creación de empresas productivas que cubran la demanda del sector público. Una meta tendiente a alentar la producción, la

constituye las compras a la pequeña y mediana industrias locales, que usualmente son desplazadas por industrias líderes en el mercado nacional.

Reestructurar y modernizar la empresa pública, de lo cual se desprende el propósito de modernizar el aparato comercial para el caso del abastecimiento de productos básicos, encaminada a reducir el intermediarismo a través de la desconcentración de la infraestructura de abasto y la eficientación en su comercialización, aún en las zonas con núcleos de población reducidos. Ello implica reorganizar administrativa y operativamente el aparato distributivo y optimizar el capital de trabajo, así como el uso racional de los recursos.

Regular la actividad de los mercados para reducir los efectos negativos producidos por la desigualdad del ingreso, en donde el papel regulador de la empresa pública, en este caso en el mercado de productos básicos, es fundamental para canalizar el subsidio en forma selectiva, en los núcleos de población que verdaderamente lo requieren, como es el destinado al consumo a la tortilla y a la leche subsidiada CONASUPO.

Apoyar la descentralización de las actividades de producción y distribución de las empresas públicas, en estrecha coordinación con los gobiernos estatales y municipales. Para el caso de la comercialización de productos básicos, las entidades reforzarán sus tareas hacia la atención de los grupos económicamente débiles, a través del diseño y ejecución de programas sociales y asignación de recursos, con cobertura hacia las zonas deprimidas.

Contribuir al sano financiamiento del desarrollo, a través de la reestructuración financiera y administrativa de la empresa pública, considerando

la racionalización de subsidios, en función de las prioridades que demande el desarrollo.

Adoptar mecanismos y políticas que garanticen el cumplimiento en sus objetivos y la moralidad en su administración, mediante normas generales que propicien las tareas de planeación, programación, presupuestación, evaluación y control, bajo la coordinación de las cabezas de sector y de las dependencias globalizadoras, -en ese entonces las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y la de Programación y Presupuesto- dotando a los órganos de gobierno de la autonomía de gestión, facultándolos para la toma de decisiones con atribuciones indelegables. Asimismo, se establece el imperativo de garantizar la transparencia en el manejo de los recursos asignados. Para llevar al cabo este propósito, se establecieron órganos de control internos, que son las contralorías de cada empresa pública, y que son supervisadas por el Órgano de Vigilancia designado por SECOGEF -ahora SECODAM- con participación en los Órganos de Gobierno, con el fin de evaluar el desempeño general de las entidades y supervisar la correcta aplicación de los recursos asignados

Además, es relevante el papel que en el propio PND se le asigna a los estados y municipios, aprovechando su potencial para propiciar el desarrollo en los procesos productivos, asignándoles recursos económicos propios y regulando jurídicamente su participación. Ellos habrían de contribuir con DICONSA en la comercialización de productos básicos.

Por su parte, el Subsistema DICONSA, en cumplimiento a los propósitos anteriormente planteados para la empresa pública, inició un conjunto de modificaciones al interior de sus estructuras orgánicas y en sus programas de

trabajo, hasta culminar con la descentralización del propio subsistema, es decir, del bienestar social, tal y como se planteó en la estrategia de cambio estructural.

A este conjunto de transformaciones se le denominó también, el Cambio Estructural de DICONSA.

4. Cambio Estructural del Subsistema DICONSA

Para cumplir con las directrices emanadas del PND, así como con los lineamientos generales emitidos por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, que era la Coordinadora Sectorial, y transmitidos a través de CONASUPO, DICONSA articuló sus actividades en torno a 2 programas rectores de trabajo denominados Distribución y Regulación CONASUPO; y el de Reordenación Administrativa y Capacitación.

4.1 Programa Rector de Distribución y Regulación CONASUPO.

Abarcó las funciones sustantivas del Subsistema DICONSA, puesto que abordó los aspectos inherentes a la cobertura de atención a los núcleos de población económicamente débiles, en donde la acción del Estado es fundamental para paliar los efectos negativos de los modelos económicos, y con su papel regulador en el mercado de básicos. Además, se orientó a cubrir uno de los puntos medulares resaltados en el PND, y que tiene que ver con la concurrencia del sector social, la coordinación de los estados y municipios, así como con la participación organizada de las comunidades, que contribuyeron a la expansión de DICONSA.

4.1.1 Distribución y comercialización de productos básicos.

La distribución de productos básicos durante ese período, cubrió tanto el ámbito urbano como el rural, y se realizó bajo 3 modalidades de comercialización: a través de las tiendas propias, concesionadas, y con la participación concertada de diversos sectores.

4.1.1.1 Canal Propio

Estuvo conformado por tiendas propiedad de DICONSA, que eran unidades de venta de capital variable. En este rubro se encontraban los Centros Comerciales y los llamados CONASUPERS A y B, mismos que se distinguieron por los metros cuadrados en donde estaban asentados, esto es, que el piso de venta de los primeros era superior a los segundos, que era la principal diferencia entre unos y otros.

Asimismo, se contaba con bodegas para la venta al pequeño comercio, y también se consideraban las ventas directas de almacén. Igualmente, se tenían unidades móviles y las tiendas llamadas Juguetería.

Por otra parte, había las denominadas unidades de venta para el consumo familiar, que se ubicaban dentro de los centros comerciales. Por citar un ejemplo, el 10. de mayo de 1983 se inauguró la primera unidad de distribución de paquetes de consumo familiar en el Centro CONASUPO-CT, y se tenían proyectadas otras 26 unidades más en algunos Estados de la República. Esta modalidad buscaba "ofrecer productos básicos para el consumo familiar a medio mayoreo y a detalle, según las necesidades."⁵⁵

⁵⁵ Las razones y las obras, op. cit. Tomo I, año 1983 pag. 117

Cabe mencionar que los gobiernos estatales y municipales, así como el sector obrero, contribuyeron a ampliar la infraestructura comercial propia, a través de inmuebles que eran habilitados por DICONSA para el efecto.

4.1.1.2 Canal Concesionado

Algunas de las tiendas CONASUPERS B se conformaron con capital fijo, y se otorgaron bajo concesión a particulares. En igual caso se encontraban algunas tiendas urbanas y rurales, unidades móviles y bodegas para venta al pequeño comercio.

Igualmente, el sector obrero organizado, que desde los inicios de DICONSA estuvo presente en la comercialización de básicos, manejó tiendas bajo este régimen, en locales proporcionados por las organizaciones sindicales, aportando DICONSA el capital de trabajo y en su caso, algunos recursos materiales.

Por otra parte, a partir de 1982, el canal propio y el concesionado existente en el área urbana resultó insuficiente para atender las demandas, cada vez más crecientes de amplios sectores marginados de la población, por lo que se diseñó el Programa de Apoyo a Zonas Marginadas Urbanas (PAZMU), que en 1985 cambió de nombre a Programa de Apoyo a Zonas Populares Urbanas (PAZPU), a través del cual se procedió a nuevas aperturas de tiendas denominadas Centros Populares de Abasto Comunitario CEPACS, en algunos casos como régimen de concesión y en otros, también como tiendas propias, estas últimas, asumiendo la modalidad de la participación concertada de la comunidad.

4.1.1.3 Participación concertada.

a) Participación Comunitaria.

Dentro de la nueva modalidad de ejercer la política social, se impulsó la participación organizada de la sociedad en la distribución y consumo de los bienes socialmente necesarios, procesos en donde la injerencia de la comunidad marginada rural en la etapa de comercialización de productos básicos ha jugado un papel relevante, sobre todo porque se ha venido agrupando en torno a un fin común que le ha permitido disponer de alimentos, ante la escasez, cada vez más marcada, de recursos públicos destinados a la política social.

Los antecedentes de esta participación en los programas de DICONSA se remontan a 1979, año en que inicia el convenio suscrito entre CONASUPO y COPLAMAR citado con anterioridad, con objeto de distribuir productos básicos a población de las zonas marginadas del ámbito rural, que por sus características de pobreza, les era difícil tener acceso al consumo de dichos bienes, como los alimentos básicos. La participación de DICONSA consistió en tener presencia en los lugares cercanos a la población, donde no concurría la iniciativa privada.

En 1983 se decretó la desaparición de COPLAMAR, por lo que la infraestructura con que operó dicho convenio pasó a formar parte de la infraestructura comercial del Programa de Abasto Rural de DICONSA.

De esta manera, los Comités Rurales de Abasto, que nacieron a la luz del citado convenio y que se conformaron con las comunidades debidamente

organizadas, participando en las labores administrativas y de vigilancia de las tiendas o centros de distribución y de los almacenes regionales, a partir de 1983 se consolidan con la creación de los Consejos Comunitarios de Abasto.

Los Comités Rurales de Abasto están integrados por representantes de las comunidades que son atendidas por una tienda, y son designados por consenso en asambleas comunitarias, que constituyen el máximo órgano de decisiones a nivel comunitario, acerca de los programas operados por los almacenes. Su objetivo consiste en, "apoyar y vigilar la operación y administración del Programa a nivel Comunidad, así como participar en el Consejo Comunitario de Abasto para los mismos fines a nivel de Almacén e informar periódicamente a la Asamblea Comunitaria de los resultados obtenidos."⁵⁶

Por su parte, los Consejos Comunitarios de Abasto están conformados por representantes de los Comités Rurales de Abasto y por personal de DICONSA, y son ante el sistema, el órgano máximo de representación de las comunidades que son abastecidas por un almacén. Su objetivo es: "vigilar el flujo de productos básicos hacia las comunidades, así como cuidar que el uso de la infraestructura existente sea optimizado en beneficio de éstas."⁵⁷ En suma, por cada tienda se constituye un Comité Rural de Abasto, mientras que por almacén existe un Consejo Comunitario de Abasto

A través de estas figuras, las comunidades intensificaron su participación con DICONSA en la apertura, operación y vigilancia de las tiendas campesinas y almacenes rurales. Más de la mitad de las tiendas rurales que operaban bajo

⁵⁶ Reglamento de Operación del Programa Conasupo-Rural. Documento aprobado por el Comité Directivo. Julio 4, 1986, pág. 11.

⁵⁷ *Ibidem*, pág. 14.

el régimen de concesión, durante este período fueron convirtiéndose paulatinamente en tiendas de participación comunitaria.

Tomando en consideración la crisis económica que se vivió durante esa época, que multiplicó las demandas de la población por una mayor oferta de básicos, y ante la poca capacidad de maniobra de DICONSA para hacer frente a dicha demanda, por los ajustes presupuestales de que fue objeto y que limitó la apertura de más puntos de venta, la participación comunitaria vino a ser el mecanismo idóneo de concertación para ampliar las posibilidades de respuesta, sin que para DICONSA haya implicado un aumento sustancial en los costos de operación.

La participación comunitaria consiste en recoger las solicitudes de las comunidades sobre la apertura de nuevas tiendas, la aportación del local (o casa habilitada para el efecto) y mobiliario, además de que interviene en la instalación, administración, operación y supervisión de cada tienda, así como en las actividades de loteo y carga, mientras que DICONSA dispone de almacenes, contribuye a la promoción de la tienda y realiza las labores inherentes a la capacitación y organización de la tienda, y principalmente, aporta las mercancías que solicita la comunidad y que son su capital de trabajo, y asume los costos de su transportación hacia los puntos de venta.

b) Sector Sindical.

Durante el período de referencia, para atender las demandas del movimiento obrero organizado agrupado en torno a la CTM, y en atención a las solicitudes del Congreso del Trabajo, se intensificó la apertura de tiendas sindicales a través de una operación compartida; esto es, se procedió a la instalación de

tiendas en locales proporcionados por los sindicatos, aportando DICONSA el capital de trabajo, que son los productos básicos, aunque la tienda podría incluir otros productos, y que eran administradas por los propios sindicatos.

Asimismo, se establecieron convenios de comercialización de básicos con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE), Secretaría de la Defensa Nacional y Secretaría de la Marina, y se instalaron centros populares de abasto, conjuntamente con la Confederación Nacional de Organizaciones Populares

c) Gobiernos estatales y municipales

En virtud del impulso que recibieron los gobiernos estatales y municipales a través de recursos, éstos contribuyeron a fortalecer la infraestructura comercial tanto urbana como rural, aportando los terrenos en donde DICONSA fincó instalaciones, o bien, mediante locales que se habilitaron por parte del Sistema para estos efectos.

Incluso el Gobierno del Estado de México, en su oportunidad, aportó recursos económicos, convirtiéndose en accionista minoritario de DICONSA Estado de México, cuando ésta fue creada en 1986

De esta manera, hacia finales de 1988, la infraestructura comercial estaba integrada por los siguientes canales de distribución, que si se comparan con los existentes en 1982, se observa un crecimiento significativo de la presencia de DICONSA:

CANALES DE DISTRIBUCIÓN

CANALES DE DISTRIBUCIÓN³⁸	NUM. DE TIENDAS³⁹	
	A 1982	A JUNIO 1988
PROGRAMA URBANO		
1. Tiendas Propias	339	604
- Centros Comerciales		
- CONASUPERS "A"		
- CONASUPERS "B"		
- Otras	315	5
Unidades Móviles		
Juguetería		
Bodegas de venta al pequeño comercio		
Ventas de consumo familiar C.T.		
Tiendas del Programa de Apoyo a Zonas Popu- lares Urbanas (PAZPU) denominadas CEPAC.	- 0 -	3,234
2. Tiendas Concesionadas	1,471	2,440
- CONASUPERS "B"		
- Tiendas Urbanas		
- Unidades móviles		
- Bodegas de venta al pequeño comercio		
- Programa PAZPU		
- Tiendas Sindicales	117	229
S U B T O T A L:	2,242	6,512
PROGRAMA RURAL		
1. Tiendas propias	6,962	14,871
- Tiendas campesinas		
- Unidades móviles		
Almacenes Rurales	239	296
2. Tiendas concesionadas	1,848	555
- Tiendas rurales		
- Tiendas móviles		
SUBTOTAL PROGRAMA RURAL	9,049	15,722
SUBTOTAL PROGRAMA URBANO	2,242	6,512
T O T A L E S:	11,291	22,234

³⁸ Datos integrados a partir de la información contenida en: Cambio estructural del sistema de distribuidoras conasupo, op. cit. Anexos II, pág. 181.

³⁹ *Ibidem*, pág. 90.

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

Como puede observarse, la infraestructura comercial denota la diversidad de unidades de venta con que contó durante este periodo. Por otra parte, DICONSA no fue la excepción en la reducción del gasto público destinado a la política social. De ello quedó constancia en el informe presentado al Consejo de Administración en su cuarta sesión, en donde se planteó que el presupuesto autorizado de 1984, significó "una reducción del 68% respecto a las necesidades reales que la población objetivo demanda"⁶⁰

De igual forma, en la octava sesión se indicó que dada la situación de restricción global de los recursos financieros, hubo necesidad de priorizar la asignación de dichos recursos.⁶¹ A pesar de ello, se logró una apertura significativa de tiendas urbanas propias, del orden de 3,843, que contrastan con las 654 que se tenían en 1982. Cabe mencionar que en administraciones anteriores, la ubicación de éstas obedecieron a criterios de tener presencia en grandes núcleos de población como fue el caso de la apertura de los centros comerciales, que no necesariamente se ubicaban entre los estratos con ingresos bajos. Por eso, a partir de 1983, la apertura de tiendas en lo sucesivo se dirigió principalmente a las zonas populares urbanas marginadas, a través de las tiendas propias del programa PAZPU, que es donde verdaderamente se centró el crecimiento del programa urbano propio.

Asimismo, las tiendas concesionadas en el programa urbano, de ser 1,588 en 1982, pasaron a 2,669 en 1988, en virtud de que el régimen de concesión implica que el particular sujeto a esta figura obtenga una utilidad, lo que obviamente hizo atractivo el manejo de estas tiendas. Al principio, para DICONSA representó una

⁶⁰ Informes al Consejo de Administración de distribuidora e impulsora comercial conasupo, s.a. de c.v. 1982-1988, Sistema de Distribuidoras Conasupo Tomo 1, Cuarta sesión, 10 de abril de 1984. Editado por la Distribuidora e Impulsora Comercial Conasupo S.A. de C.V. México, 1988. pág. 185

⁶¹ *Ibidem*, octava sesión, 1º de abril de 1986. pág. 454

buena alternativa, puesto que no tenía que desembolsar los gastos relativos a su administración y operación, y si le ayudaron a tener presencia; pero a la larga, afectó negativamente la imagen del Subsistema, por el excesivo afán de rentabilidad económica de quienes las manejaron, en demérito del objeto social de DICONSA, ya que terminaron vendiendo los productos subsidiados a precios del comercio privado, y en muchos otros casos, ni siquiera adquirían los productos que comercializaba el sistema y que estaban obligados a vender.

En cambio, en el canal rural, las concesionadas disminuyeron más de la mitad; es decir, de 1,848 en 1982, se llegó a tener solamente 555 en 1988, debido a que a diferencia del canal urbano, tenían un mercado de consumidores con ingresos bajos que no les permitían diversificar sus productos, por lo que no les redituaba el manejo de dichas tiendas; al concluir las concesiones, se convirtieron en tiendas de participación comunitaria

También es muy interesante observar el incremento que observó el número de tiendas del canal rural propio, de 6,962 en 1982 a 14,871 en 1988, según se muestra en el cuadro de canales de distribución al que se hizo referencia en la página 78, lo que se explica por las aportaciones de los gobiernos estatales y municipales, y principalmente, por la participación concertada de los Consejos Comunitarios de Abasto, lo que le permitió a DICONSA ampliar su cobertura de atención, sin que ello significara erogaciones de recursos adicionales.

En otro orden de ideas, DICONSA tuvo a su cargo también la distribución directa de mercancías a través de la emisión y venta de bonos canjeables en sus tiendas, en coordinación con la Asociación Nacional de Empresas Sindicales (ANESIS-CTM), mismos que también se otorgaban para beneficio de los trabajadores de las organizaciones pesqueras y agropecuarias en las temporadas en que no

percibían ingresos. De igual manera, se distribuyeron despensas a sindicatos e instituciones del sector público, como el caso del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y el Instituto Nacional Indigenista (INI), destinados a albergues infantiles.

4.1.2 Abasto.

El Programa de Abasto es uno de los más importantes de DICONSA, puesto que de ahí se parte para incidir favorablemente en la oferta de productos básicos. Conforme DICONSA fue avanzando en su actividad comercial, incorporó artículos, además de los básicos, lo que le permitió diversificar sus ventas por líneas de productos.

En atención a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, en el sentido de atender en forma prioritaria a la población de escasos recursos, el esfuerzo de DICONSA se centró en primera instancia, hacia la población rural, paralelamente a la población urbano marginada, quienes por su bajo poder adquisitivo, resienten más los efectos de la crisis. Hacia ellos debía orientarse el subsidio. En ese sentido, la demanda de la población objetivo que atendió DICONSA, y que debía ubicarse entre uno y dos salarios mínimos, se orientó más hacia la compra de básicos, que de abarrotes y mercancías. Esto ilustra cómo a partir de los efectos negativos de la política económica, los patrones de consumo se han ido modificando sustancialmente. El abasto se sustentó en las compras que realizó DICONSA bajo dos vertientes:

- a) Compras centralizadas, bajo el cual se englobaron las compras efectuadas a los proveedores nacionales, transnacionales y a las filiales de CONASUPO, principalmente a INDUSTRIAS CONASUPO, S.A. DE C.V. (ICONSA). En esta

modalidad, la Gerencia General del Subsistema, que coordinaba las actividades de las empresas regionales y que hacía las veces de una empresa controladora, como se explica más adelante, era quien fijaba las políticas generales en materia de abasto y negociaba con los principales proveedores.

- b) Aún cuando en épocas anteriores a este periodo se efectuaron compras a nivel local, éstas no fueron significativas. De ahí que en 1983, siguiendo los dictados del PND, se hubiera instituido como programa las compras directas a la pequeña y mediana industria, así como a los productores de bajos recursos y a los campesinos a nivel local, ubicados en las áreas de atención de DICONSA, incorporándolos paulatinamente al padrón de proveedores de las empresas regionales, lo que fue denominado abasto descentralizado, a cargo de las sucursales. A su vez, estas compras se desconcentraron a los almacenes y tiendas.

Las compras directas, al mismo tiempo que fueron producto de lineamientos en la materia, recogieron el reclamo generalizado de las comunidades rurales, en el sentido de que las tiendas campesinas que operara DICONSA, adquirieran productos que la propia comunidad ofrecía.

Conviene destacar que el abasto de granos, por constituir alimentos superbásicos para la población, sobre todo en el ámbito rural, ha constituido desde siempre, una de las operaciones más importantes del Subsistema, y de su surtimiento depende en gran medida, la eficiencia con que se califique a DICONSA, y por tanto al Estado, para atender los reclamos sociales en materia de alimentación. DICONSA ha dependido de la captación que efectúa CONASUPO a nivel nacional, así como de las importaciones que este organismo realice para complementar las existencias de granos. Sin embargo, la insuficiente cuota

autorizada por CONASUPO a DICONSA, principalmente del frijol, y la falta de variedades preferentes que demandan las comunidades ha sido una constante que repercute en el surtimiento de DICONSA. Por ello, en algunas ocasiones, ante el hecho de que se desaten conflictos sociales de graves consecuencias, se le ha autorizado a realizar compras directas de frijol en los mercados locales, lo que ha coadyuvado a beneficiar a los propios campesinos y pequeños productores. Las compras directas, ligadas a la infraestructura comercial y operativa con que se contó durante ese período, contribuyó a disminuir el intermediarismo comercial, logrando con ello recuperar los costos de operación.

Lo anterior, aunado al espíritu social de DICONSA que no persigue fines de lucro, permitió ofrecer precios de venta inferiores a los del sector privado, con lo cual contribuyó a regular el mercado. Cabe destacar que según lo reportado en los informes de la Gerencia General al Consejo de Administración, no había una política sectorial en materia de fijación de precios para DICONSA, y la línea que se siguió en ese sentido, el propio subsistema la calificó como deficiente, "ya que toma en consideración casi exclusivamente el precio fijado por la competencia, al cual se disminuye un porcentaje determinado, dependiendo del grupo de productos de que se trate."⁶² Esto persistió durante todo el período.

De cualquier manera, este subsidio, que se refleja en los precios de venta de DICONSA, motivó reacciones negativas por parte de los comerciantes, puesto que lo consideran una competencia desleal, principalmente en esa época, en la que se acentuó la liberación gradual de los precios.

Sin embargo, el subsidio implícito en todos los productos que comercializaba DICONSA hacían de éste un subsidio generalizado, que implicaba una fuerte

⁶² *Ibidem*, primera sesión, 27 de abril de 1983, pag. 30

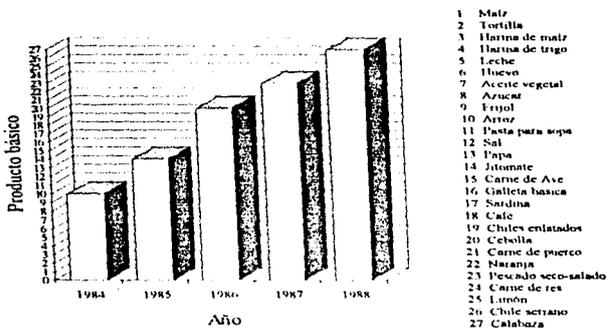
carga presupuestal. En este sentido, en 1985 se planteó ante el Consejo de Administración que "la experiencia ha demostrado la imposibilidad de seguir aplicando subsidios generalizados a la cadena alimentaria y la conveniencia de transferirlos al producto final, a través de canales de distribución que garanticen su aplicación selectiva por población, región, producto y temporada"⁶³. Esto es, reorientar la política de apertura y reapertura de tiendas propias y concesionadas en los lugares verdaderamente necesarios, y para los productos que así lo requieran. En cuanto al sector sindical, se contempló el llevar al cabo la celebración de compromisos con dichas organizaciones, y determinar la localización de tiendas y número de beneficiarios, así como revisar el monto del subsidio con que se les apoyaba. Sin embargo, el subsidio continuó otorgándose en forma generalizada durante todo el período.

En otro orden de ideas, en concordancia con los lineamientos establecidos en el PND, el 17 de octubre de 1983 se puso en marcha el Programa Nacional de Alimentación 1983-1988, cuyos objetivos generales fueron: "procurar la soberanía alimentaria y alcanzar condiciones de alimentación y nutrición que permitan el pleno desarrollo de las capacidades y potencialidades de cada mexicano"⁶⁴. Se buscaba hacer más eficiente la participación del Estado en la cadena alimentaria, en función de las prioridades sociales, y se proyectó incorporar un paquete básico de alimentos con alto contenido nutricional para ofrecerse a bajo costo. En atención a lo anterior, en 1984 se inició el Programa de Apoyo a la Regulación del Paquete Básico, a través del cual DICONSA incidió en la regulación de 27 productos básicos, mediante su distribución a precios todavía más bajos de los que normalmente daba, principalmente en las comunidades rurales de difícil acceso donde escaseaban o se especulaba con su venta. Se proyectó incluir en

⁶³ *Ibidem*, séptima sesión, 21 de junio de 1985, pág. 158.

⁶⁴ *Las razones y las obras*, op. cit., Tomo I, pág. 274.

el programa 10 productos en una primera etapa, hasta alcanzar en 1988 el manejo de 27 en total, como se muestra a continuación⁶⁵:



- 1 Maíz
- 2 Tortilla
- 3 Harina de maíz
- 4 Harina de trigo
- 5 Leche
- 6 Huevo
- 7 Aceite vegetal
- 8 Azúcar
- 9 Frijol
- 10 Arroz
- 11 Pasta para sopa
- 12 Sal
- 13 Papa
- 14 Tomate
- 15 Carne de Aves
- 16 Galleta básica
- 17 Sardina
- 18 Café
- 19 Chiles enlatados
- 20 Cebolla
- 21 Carne de puerco
- 22 Naranja
- 23 Pescado seco-salado
- 24 Carne de res
- 25 Limón
- 26 Chile seco
- 27 Calabaza

La diversidad de productos que distribuía DICONSA a través de sus canales de comercialización, así como los precios de venta que tenía, la ubicaron como una alternativa idónea de abasto, lo que se reflejó en el nivel de ventas que tuvo a junio de 1988:

⁶⁵. Informes al Consejo de Administración, *op. cit.* Tomo I, cuarta sesión, 10 de abril de 1984, pág. 165.

CONCEPTO	1982	1987	1988 ⁴⁴
ABARROTOS COMESTIBLES, LÁCTEOS, LIBROS, REVISTAS Y APEROS DE LABRANZA (EXENTOS)	19,380 4	305,790 1	285,980 4
ABARROTOS COMESTIBLES Y MEDICAMENTOS (GRAVADOS AL 6%)	13,875 8	130,338 2	136,572 0
ABARROTOS Y FARMACIA (GRAVADOS AL 15 %)	1,575 8	185,877 5	181,241 5
MAÍZ	2,593 3	93,863 3	75,995 7
FRIJOL	1,473 8	41,814 9	36,443 8
ARROZ	684 1	13,884 8	14,624 2
AZÚCAR	2,916 8	62,088 6	67,202 9
TOTAL ABARROTOS	42,500 0	833,657 6	789,060 5
CARNE, PESCADOS Y MARISCOS (EXENTOS)	3,970 3	42,676 2	37,705 9
FRUTA, VERDURA Y HUEVO (EXENTO)	4,183 4	51,433 4	45,714 4
TORTILLA	0 0	18 322 1	10,565 7
SALCHICHONERÍA Y CARNES FRIAS (GRAVADAS AL 6%)	2,830 3	26 074 1	23,267 3
FTE. DE SODAS (GRAVADA AL 15 %)	55 8	252 7	204 3
TOTAL PERECEDEROS	11,040 8	138,758 6	117,457 6
MERCAN. GRALES (GRAV. AL 15 %)	6,874 6	70,843 6	50,782 0
TOTAL MERCANCIAS GENERALES	6,874 6	70,843 6	50,782 0
JUGUETES (GRAVADOS AL 15%)	169 7	5,630 4	2,567 1
ROPA, CALZADO Y ACCS. P/BEBE (GRAV. AL 15%)	2,330 3	23,854 2	17,177 0
TOTAL JUG. ROPA Y ACCS P/BEBE	2,500 0	29,484 5	19,744 1

⁴⁴ Cambio Estructural del sistema de distribuidoras conasupo, op. cit., pág. 104.

De la información anterior se desprende que si bien con relación a 1982 las ventas por líneas de productos se incrementaron de manera importante, gracias al crecimiento de la infraestructura comercial, no sucedió así con relación al año de 1987, en donde a pesar de la inclusión del programa para regular el paquete básico, se denotó una baja sustantiva en dichas ventas, principalmente en los rubros de maíz, frijol y arroz, que están calificados como superbásicos, siendo que la población se orientó más hacia su compra, por la marcada crisis económica que orilló al cambio de los patrones de consumo. Esto último se explica porque las ventas en estos renglones dependen de las cuotas que CONASUPO asigna a DICONSA, en función de la disponibilidad presupuestal, las cuales tienden a ser cada vez más bajas, aunado a que las variedades que distribuye este organismo, muchas veces no son de la preferencia de las comunidades, como es el caso del frijol. En suma, la disminución en estos renglones obedeció más a la oferta disponible del producto, que a la contracción en su demanda.

4.2 Programa Rector de Reordenación Administrativa y Capacitación.

En este programa quedaron englobadas las labores administrativas y de apoyo de DICONSA, que fueron el soporte de las actividades sustantivas, tales como la administración de recursos humanos, materiales, técnicos y financieros, así como las inherentes a la fase de control.

Por su importancia, destaca la descentralización administrativa que enmarcada dentro de los propósitos del PND para la empresa pública, trazó la dinámica de expansión del sistema durante este período. De igual forma, fueron relevantes los avances en materia de control.

4.2.1 Programa de descentralización administrativa

Antes de abordar el punto, conviene hacer algunas precisiones respecto a las diferencias entre los organismos descentralizados y las empresas públicas, y que ilustran la conformación de los niveles de toma de decisiones.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 45, prevé que los organismos descentralizados pueden ser creados por ley o decreto del Congreso de la Unión, o bien, por decreto del Ejecutivo Federal. Para el caso de las empresas de participación estatal, en el artículo 46 de ese ordenamiento jurídico se asienta como condición para ser empresa de participación estatal, que el Gobierno Federal o una o más entidades sean propietarios del más del 50% del capital social, y no se especifica que para su conformación, necesariamente deba mediar una ley o decreto. Más bien, su constitución se formaliza a través de la Asamblea de Accionistas.

Por otra parte, en cuanto a su configuración y a diferencia de los organismos descentralizados, la empresa pública adquiere la forma de una empresa mercantil, que normalmente son sociedades anónimas. En ese sentido, se rigen

por el derecho mercantil, concretamente por la Ley General de Sociedades Mercantiles, la cual determina que el máximo órgano de autoridad lo constituye la Asamblea de Accionistas, y en ese Cuerpo Colegiado, se adoptan las resoluciones de carácter social.

Ahora bien, tanto las empresas públicas como los organismos descentralizados, en cuanto a su organización, funcionamiento y control, se rigen por lo establecido en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la cual indica que la administración estará a cargo de un Órgano de Gobierno y un director general. Por tanto, ambas figuras jurídicas cuentan con ese Consejo de Administración u Órgano de Gobierno, y en su seno se ventilan todos los asuntos que tienen que ver con la administración y la operación de los organismos y entidades.

En síntesis y reiterando, los organismos descentralizados, por no adquirir la forma de una empresa mercantil, no tienen Asamblea de Accionistas, por lo que su máximo órgano de decisión lo es el Consejo de Administración.

En cuanto al Subsistema DICONSA, cuando se constituyeron las 6 empresas regionales en 1973, cada una se estructuró bajo una Gerencia Regional, de la que dependían las Gerencias de Sucursal, y que tenían a su cargo la administración y operación de las tiendas y almacenes. Para 1982, DICONSA contaba con 40 sucursales, distribuidas en la República Mexicana.

Como ya se mencionó anteriormente, la coordinación de las empresas estaba a cargo de la Gerencia General de Distribuidoras CONASUPO, dependiente de la Matriz. Sin embargo, tal coordinación era difícil en la práctica, ya que si bien una Gerencia General tiene el nivel jerárquico necesario para tomar decisiones y hacerlas valer hacia abajo de su estructura orgánica, no lo fue así para el caso de

las empresas regionales, que no podían estar supeditadas a la dirección de ésta, toda vez que por ser empresas públicas, están dotadas de personalidad jurídica propia y por tanto, son entidades independientes y autónomas. En todo caso y como ya se apuntó anteriormente, el órgano supremo de una sociedad anónima lo es la Asamblea de Accionistas y en un segundo nivel, el Consejo de Administración u Órgano de Gobierno.

Lo anterior motivó que en 1983 se determinara la creación de una Gerencia General del Subsistema de Distribuidoras CONASUPO, independiente de la Matriz, y que hacía las veces de una empresa controladora; aún sin estar formalizada como tal, se encargó de fijar los lineamientos y políticas generales, además de ejercer funciones de supervisión y control. Dichos lineamientos debían ser observados por las regionales, las que a su vez, debían transmitirlos a las sucursales y almacenes. Al mismo tiempo, se constituyó el Consejo de Administración del Corporativo o Controladora, en cuyo seno la Gerencia General rendía los informes de labores y los avances obtenidos de las 6 empresas, independientemente de que éstas tuvieran su propio Consejo de Administración.

El hecho de que esta nueva Gerencia General careciera también de la personalidad jurídica necesaria para ejercer la unidad de mando en torno al subsistema, dificultó las relaciones con las regionales, así como la delimitación de responsabilidades y ámbitos de competencia. Por lo tanto, la idea de darle formalidad a una empresa controladora, con la capacidad necesaria para crear empresas subsidiarias bajo su cargo, empezó a tomar forma.

Por lo anterior, el 8 de mayo de 1984, se sometió a la consideración del Consejo de Administración de DICONSA, la posibilidad de iniciar un estudio para crear formalmente una empresa pública con categoría de controladora, y que tuviera participación estatal mayoritaria en las regionales. Mientras tanto, subsistió la figura de un Gerente General responsable del subsistema.

Fue hasta el 30 de octubre de 1985 que el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto -entonces dependencia globalizadora en cuanto a la asignación del gasto público-, y apoyándose en el Decreto Presidencial que autorizó la creación de la controladora, resolvió autorizar la participación de CONASUPO y sus filiales, en la integración del capital social de la nueva empresa controladora y de servicios que se denominaría Distribuidora e Impulsora Comercial Conasupo, S.A. DE C.V. (DICONSA), misma que quedó formalmente constituida el 28 de abril de 1986 ante notario público, como nueva filial de CONASUPO, y que tendría a su cargo, el dirigir y controlar las empresas integrantes del Subsistema.⁴⁷ Por lo tanto, las regionales pasaron a convertirse en empresas subsidiarias. En el capital social participaron CONASUPO como accionista mayoritario, Maíz Industrializado Conasupo, S.A. de C.V., Trigo Industrializado Conasupo, S.A. de C.V. e Industrias Conasupo, S.A. de C.V., como accionistas minoritarios.

En la escritura constitutiva de la sociedad quedó asentado en su objeto social, la facultad de " Promover, constituir, organizar, explotar y tener participación mayoritaria en el capital y patrimonio de todo género de empresas comerciales, de servicios o de cualquier otra índole, relacionada con la regulación y

⁴⁷ Informes al Consejo de Administración, op. cit. Tomo II, sesión 1 del Corporativo, 16 de julio de 1986, pág. 22.

modernización del mercado de los bienes que se consideren de consumo necesario para la alimentación, la salud y el bienestar físico principalmente de los sectores de la población económicamente débiles, así como participar en su administración o liquidación⁶⁸

Como puede observarse, quedó abierta la posibilidad de que promoviera la constitución de otras entidades del sector público afines a su objeto social. Lo anterior obedeció a que paralelamente a la creación de esta empresa, se tenía proyectada la transformación gradual de las sucursales -que en 1986 sumaban ya 48- en 32 empresas estatales, y se tenía previsto también, que los gobiernos estatales o municipales participaran en el capital accionario de dichas entidades.

En este contexto, el 16 de julio de 1986 se presentó a la consideración del Consejo de Administración del Corporativo la desagregación de las 6 empresas subsidiarias en 17 empresas más. Finalmente, se autorizó la creación de 13 subsidiarias más, por lo que en el mes de diciembre de 1986 quedaron formalmente constituidas mediante Asambleas de Accionistas protocolizadas ante notario público las siguientes entidades, que conjuntamente con las 6 ya existentes, conformaron el Subsistema de Distribidoras CONASUPO:

⁶⁸ Escritura Constitutiva núm. 39,071 de DICONSA, de fecha 28 de abril de 1986, fojas 16v. y 17.

Empresas creadas con anterioridad.

1. Distribuidora Conasupo del Centro, S.A. de C.V.
2. Distribuidora Conasupo Metropolitana, S.A. de C.V.
3. Distribuidora Conasupo del Noroeste, S.A. de C.V.
4. Distribuidora Conasupo del Norte, S.A. de C.V.
5. Distribuidora Conasupo del Sur, S.A. de C.V.
6. Distribuidora Conasupo del Sureste, S.A. de C.V.

Empresas de nueva creación.

7. Distribuidora Conasupo del Bajío, S.A. de C.V.
8. Distribuidora Conasupo de Campeche, S.A. de C.V.
9. Distribuidora Conasupo Estado de México, S.A. de C.V.
10. Distribuidora Conasupo de Hidalgo, S.A. de C.V.
11. Distribuidora Conasupo de Michoacán, S.A. de C.V.
12. Distribuidora Conasupo Norte-Centro, S.A. de C.V.
13. Distribuidora Conasupo de Oaxaca, S.A. de C.V.
14. Distribuidora Conasupo Peninsular, S.A. de C.V.
15. Distribuidora Conasupo de Sinaloa, S.A. de C.V.
16. Distribuidora Conasupo de Sonora, S.A. de C.V.
17. Distribuidora Conasupo de Tamaulipas, S.A. de C.V.
18. Distribuidora Conasupo de Veracruz, S.A. de C.V.
19. Distribuidora Conasupo de Guerrero, S.A. de C.V. (creada el 30 de junio de 1988).

Cada una de las empresas subsidiarias participó en el capital social de las demás como accionistas minoritarios, mientras que DICONSA Corporativo tenía la mayoría de las acciones.

De esta manera, el Subsistema de Distribuidoras integrado al Sistema CONASUPO, contó con un Corporativo como filial, y las DICONSAS como subsidiarias de éste.

4.2.2 Integración de instrumentos de control

En apoyo a las tareas de supervisión y control, y a la intención de la administración en turno, de garantizar la transparencia en el manejo de los recursos públicos, -preocupación que quedó plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo- el 4 de diciembre de 1982 el Presidente de la República envió al Congreso de la Unión una serie de iniciativas para reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Entre éstas, se propuso la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), misma que por decreto presidencial se formalizó el 4 de enero de 1983, con objeto de fortalecer las facultades del Estado en torno a la evaluación y control de la administración pública. Para el efecto, se constituyó como órgano globalizador en la materia.

La SECOGEF ejerció las funciones inherentes al control en la administración pública paraestatal mediante tres mecanismos:

- 1) Para supervisar el desempeño general de las entidades, así como para evaluar la coincidencia del ejercicio del gasto con los programas a cargo de las

entidades, esa dependencia conformó la Unidad de Comisarios, que anteriormente eran designados por la Secretaría de Patrimonio Nacional, que participan en los Consejos de Administración como Órgano de Vigilancia.

- 2) La función de auditar los estados de posición financiera, los estados de resultados y en general, los estados financieros, ha sido una práctica que anualmente se lleva a cabo, como parte de las acciones emprendidas en materia de control. En este sentido, se designan despachos para efectuar las auditorías, que se consideran externas, porque son practicadas por una sociedad ajena a la entidad, que también tienen presencia en los Órganos de Gobierno.

Cuando en 1973 se crearon las empresas regionales, la designación de los auditores externos estaba a cargo de la Secretaría de Patrimonio Nacional. Posteriormente, tal facultad recayó en la SECOGEF, misma que a través de la Unidad de Comisarios, emite un informe a los estados financieros dictaminados, que se ventila en el seno de los Consejos de Administración.

- 3) Con la creación de la SECOGEF, se estableció la obligatoriedad de crear en la administración central y paraestatal contralorías internas, que si bien en muchos casos ya existían algunos órganos de control internos, en DICONSA no lo había como tal, además de que faltaba una normatividad uniforme que marcara su actuación. Por lo tanto, esa dependencia se encargó de coordinarlas y de emitir los lineamientos generales para el desarrollo de sus funciones, a través del Sistema Nacional de Control y Evaluación, sentando las bases para su consolidación.

A través de estas tres instancias, además de las medidas adicionales que recomiendan las Coordinadoras de Sector ante los Órganos de Gobierno, la SECOGEF vigiló y evaluó la operación de las entidades paraestatales.

Tratándose del Subsistema DICONSA, la figura del Órgano de Vigilancia y de los auditores externos ha estado presente desde su creación. En lo tocante al control interno, en 1983 se creó la Contraloría General, dependiente de la Gerencia General del Corporativo, que se encargó de establecer los mecanismos generales de control y evaluación para todas las empresas. Más adelante, en 1984, se establecieron contralorías para cada una de las empresas regionales (16) y en igual número de sucursales (48); estas últimas eran supervisadas por las primeras, quienes reportaban a la Gerencia General.

Con la descentralización de DICONSA, se crean las contralorías de cada una de las 19 subsidiarias, sustituyendo a las regionales y conservando las correspondientes a las sucursales y a la empresa Controladora, haciendo un total de 68 contralorías internas, que constituyeron el Sistema Integral de Control de DICONSA.

La Contraloría interna del Corporativo se encargó de llevar al cabo revisiones por áreas de responsabilidad, tanto en las empresas como en las sucursales, con el fin de detectar aquellas labores que son susceptibles de desviaciones, adoptando las medidas preventivas necesarias y en su caso, corregirlas. De igual forma, tenía a su cargo la tarea de vigilar la racionalidad en el manejo de los recursos y vigilar el cumplimiento de los lineamientos y normas generales.

CAPÍTULO IV

EL SUBSISTEMA DICONSA A PARTIR DE 1989

IV. EL SUBSISTEMA DICONSA A PARTIR DE 1989

1. MODERNIZACIÓN ESTRUCTURAL DEL SUBSISTEMA DICONSA

Como normalmente sucede en cualquier cambio de administración, al concluir el año de 1988 los trabajos realizados por la pasada gestión de gobierno fueron sujetos a un análisis detallado para ver el grado de eficiencia con que se cumplieron los objetivos encomendados, además de determinar los alcances, en este caso sociales, que se tuvieron durante el período inmediato anterior.

Para ello, influye el hecho de conocer, por parte de la administración en turno, la opinión pública sobre el desempeño realizado por el Subsistema DICONSA, conjuntamente con la manera en cómo se haya administrado el gasto público en la materia y los recursos presupuestales que se hayan programado para el efecto.

En este sentido, para la mayoría de la población ubicada en las áreas urbanas, no pasó desapercibido que al acudir a una tienda de DICONSA, es decir, del Sistema CONASUPO, se encontró con que los productos se vendían a precios altos, además de que su calidad era baja; casos concretos el arroz, altamente quebrado y el frijol, con un alto grado de cochura; aunado a ello, la variedad de productos que se ofrecían no correspondían a los que consumía la población.

Bajo esa premisa, a principios de 1989, el Corporativo de DICONSA emprendió un estudio en las subsidiarias, cuyo objetivo era ver el entorno económico y social sobre el cual operaba el total de la infraestructura comercial de DICONSA y determinar su viabilidad y efectividad, en términos de la función social que tiene encomendada el Subsistema. De dicho estudio se derivó lo siguiente:

- a) En cuanto a las tiendas propias, se encontró que los centros comerciales y los CONASUPERS A y B ocasionaban un alto grado de problemas económicos y administrativos, en virtud de que a la luz de las quejas recibidas, precisamente estos canales trabajaban con un gran índice de ineficiencia, aparejada con el fenómeno de la corrupción. Asimismo, se planteó que tomando en consideración que la apertura de muchas de estas tiendas se realizó en áreas con población de ingresos medios, no atendía a los grupos económicamente débiles, por lo que su ubicación era inadecuada.
- b) Por lo que respecta a las tiendas concesionadas, cabe recordar que a junio de 1988 alcanzaban el 14.5% del total de la infraestructura comercial.

En el estudio, se asentó que muchos de los concesionarios ya no cumplían el compromiso de adquirir las mercancías que comercializaba el Subsistema DICONSA, y quienes lo hacían, en 1989 la mayor parte de ellos presentaron muchos rezagos en sus pagos por este concepto. Por otra parte, se especificó que muchas de esas tiendas ya habían sido vendidas a los particulares, por lo que dejaron de ser tiendas concesionadas, aunque en su fachada seguían ostentando el logotipo de CONASUPO.

En el caso de estas últimas, el excesivo afán de lucro era notorio, por lo que el incremento de precios se convirtió en una práctica común, con lo cual, al desconocer la población que eran propiedad de los particulares, daba la impresión de que el propio Gobierno Federal era el que había autorizado dichos incrementos.

- c) Sobre las tiendas comunitarias rurales y las urbanas denominadas PAZPU, se constató que por ser administradas por los propios beneficiarios no

reportaban pérdidas y en cambio, por la clara función social que desempeñan al encontrarse en zonas marginadas, era necesario brindarles más apoyo en su surtimiento.

En suma, el afán de crecimiento llevó a DICONSA a expandirse significativamente en términos cuantitativos, pero cualitativamente, aún con los mecanismos de control que se implementaron, no se lograron erradicar las prácticas negativas, en demérito de la imagen de CONASUPO y DICONSA y por ende, del gobierno.

Como resultado del diagnóstico anterior, se diseñaron medidas tendientes a solucionar los problemas antes descritos, mismas que fueron presentadas a la consideración del titular de CONASUPO, como Organismo Matriz, quien a su vez lo ventiló con el Secretario de Comercio y Fomento Industrial. Posteriormente, ambos servidores públicos lo sometieron a acuerdo del Presidente de la República el 29 de agosto de 1989

De todo ello se dio cuenta en la sesión de Consejo número 9 del Órgano de Gobierno del Corporativo, celebrada el 22 de septiembre de ese mismo año. En consecuencia, se sometió a la consideración de ese Cuerpo Colegiado, para su aprobación, la Modernización Estructural de DICONSA, la cual contempló las siguientes acciones a seguir:

- * 1. Transferir sus instalaciones de mayor tamaño denominadas Centros Comerciales (25) a IMPECSA;**
- 2. Desincorporar, gradual y selectivamente, la totalidad de las instalaciones de tamaño intermedio denominadas " Conasuper A" y " Conasuper B" (589). La**

desincorporación deberá hacerse en principio a favor de los empleados que laboran en ellas, en su defecto, se considerará a organizaciones sindicales y sociales así como a particulares interesados. La gradualidad y selectividad que se menciona estarán determinadas por la efectividad con que cada tienda esté cumpliendo la función de abasto y regulación, por sus niveles de rentabilidad económica, y por la velocidad con que se establezcan las nuevas alternativas para este segmento de consumo popular.

3. Dar por concluidos los contratos de concesión de tiendas a particulares, lo mismo en el medio urbano (2,441) que en el rural (515).
4. Capitalizar las tiendas comunitarias tanto en el medio urbano " CEPACS" (3,532) como en el rural (15,912) es decir, tenerlas oportuna, suficiente y adecuadamente establecidas.
5. Continuar atendiendo las demandas de apertura de tiendas comunitarias en las áreas de marginación urbana así como en el medio rural en poblaciones de 5,000 habitantes o menos.
6. Proceder a la apertura de tiendas también comunitarias (con participación institucional, vecinal y sindical) en todas las unidades habitacionales del INFONAVIT con mil o más habitantes. En tales tiendas deberán existir también tortillerías y abasto social de leche. La construcción estará a cargo del INFONAVIT que ofreció su resuelta cooperación en este sentido.
7. Cerrar o reubicar establecimientos cuando haya duplicación con otros puntos de venta del sistema CONASUPO.

8. Difundir mejor los bonos CONASUPO que constituyen una prestación en especie orientada a la alimentación (posibilitan comprar en las tiendas del sistema con un 5% de descuento), son un ingreso neto para el trabajador, son deducibles de impuestos para las empresas, no son inflacionarios, pueden ser adquiridos por los sectores social, público y privado y no representan costo presupuestal para DICONSA.
9. Consolidar los programas de crédito al consumo para trabajadores estacionales**

Por ser un proceso gradual que lleva implícito un tiempo considerable, los lineamientos anteriores coincidieron primeramente con el proceso de desincorporación de ICONSA y MICONSA y después con la propia IMPECSA, por lo que esta conjunción de acciones a seguir dio pie a que en muchos medios de comunicación se manejara la virtual desaparición de CONASUPO y en todo caso, del Subsistema DICONSA. A muchos nos tocó ver en los encabezados de periódicos, el manejo que se dio a este respecto.

Lo cierto es que DICONSA subsistió y hasta 1994, siguió funcionando con la línea dada en la modernización estructural, y se encargó de realizar la desincorporación de los Conasupers y Centros Comerciales, así como las tiendas concesionadas, y en virtud de que éstas se encontraban en el ámbito urbano, lo anterior significó el inicio de su retiro en la atención a esta área.

Y fue el inicio, porque a partir de 1995 DICONSA inició el cierre de las únicas tiendas que quedaban en el área urbana: las denominadas CEPACS y las

** Libro de Sesiones de Consejos de Administración de Distribuidora e Impulsora Comercial CONASUPO, S.A. de C.V. Sesión de Consejo número 9, celebrada el 21 de septiembre de 1989, fojas 77 y 77a.

INFONAVIT; éstas últimas, apenas abiertas en el sexenio 1989-1994. Ello implicó el retiro total del canal urbano y desde ese momento, DICONSA se ha centrado únicamente en la atención al área rural, con la participación concertada de la comunidad.

Finalmente, para concluir el estudio de la evolución del Subsistema DICONSA, en ese mismo año, el Gobierno Federal determina su resectorización, apoyándose en las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que ampliaron las atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Social.

Como ya se indicó en el capítulo anterior, el Subsistema DICONSA, por formar parte del Sistema CONASUPO, se encontraba sectorizado a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, y fue así porque DICONSA, al vender productos, desarrollaba actividades comerciales.

Sin embargo, atendiendo a su objeto, plasmado en las escrituras constitutivas de cada una de las empresas subsidiarias y al que se hizo referencia en la página 49, es innegable que DICONSA, al participar en la distribución de productos básicos a la población de escasos recursos, está cumpliendo una función eminentemente social que se sobrepone a la comercial, puesto que no persigue ganancias; más bien, esta última función es complementaria de la primera.

Lo anterior conllevó a su resectorización, para ubicarla en el sector afín a su función social, por lo que el 2 de marzo de 1995, se hace del conocimiento al titular de la Secretaría de Desarrollo Social que por acuerdo del C. Presidente de

la República, las empresas integrantes del Subsistema DICONSA y el Corporativo quedan agrupadas en el Sector a su cargo.⁷⁹

Desde ese momento, el Subsistema DICONSA es separado de la Matriz CONASUPO, por lo que las acciones representativas que tenía este organismo en el capital social del Corporativo fueron endosadas al Gobierno Federal, representado por la Secretaría de Desarrollo Social.

La resectorización no cambió en nada la línea a seguir por DICONSA: continuó con el cierre de las tiendas urbanas, enfocándose únicamente a la atención en el área rural, precisamente ahí donde la comunidad ha sido determinante para que DICONSA desarrolle su función social.

Sin embargo, las actividades de DICONSA están supeditadas a los recursos presupuestales con que cuente. Ante el hecho, cada vez más marcado, de disponer de menos recursos para canalizarlos hacia la política social, DICONSA se recarga en la participación comunitaria para realizar sus actividades en materia de bienestar social. Por su parte, la sociedad se vale de su propia colaboración para mejorar su niveles de vida

⁷⁹ Oficio número 101-280, girado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público al Secretario de Desarrollo Social el 2 de marzo de 1995.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

Como producto de la distribución desigual de la riqueza generada, característica que le es propia a un Estado Capitalista, y que se desprende de la implementación de los diferentes modelos y tendencias económicas que él mismo ha impulsado, el Estado Mexicano ha tenido que hacer frente a las demandas de la población que han quedado al margen de dicha riqueza, y en su carácter de árbitro de las relaciones desiguales, ha asumido funciones redistributivas del ingreso para paliar los efectos negativos, y que se concretan en acciones tendientes a cubrir las necesidades esenciales, como es la alimentación, a través de la política social.

A partir del cardenismo, el Estado hizo suyas las demandas populares de contar con alimentos básicos y las institucionaliza, realizando actividades de comercialización de productos básicos o subsistencias populares a través del Subsistema DICONSA, cuyo desarrollo como empresa pública ha sido determinado en función de los ajustes que ha sufrido la Administración Pública Federal para adecuarla a las necesidades del momento.

Para las presentes conclusiones, es importante destacar que la evolución del Subsistema DICONSA, a partir de sus antecedentes y hasta 1995, se engloba en dos periodos:

- 1) El primero, que va desde su creación en 1938 hasta 1988, DICONSA creció en términos cuantitativos, y fue ampliando su infraestructura comercial en aquellos lugares donde la iniciativa privada no concurría -principalmente en

el ámbito rural- o donde los gobiernos estatales y municipales y las organizaciones sindicales así lo demandaban.

Si bien su crecimiento permitió incrementar la presencia del Estado, en medio de crisis económicas que han sido una constante en el crecimiento, para lo cual se valió del apoyo de los particulares a través de tiendas operadas bajo el régimen de concesión, en muchos casos obedeció más a criterios de abarcar grandes núcleos de población, -aunque a veces no se atendiera precisamente a población de escasos recursos-, que a criterios de eficacia en cuanto al cumplimiento de su objeto social, que es cubrir los estratos marginados de la población. Un ejemplo de ello lo fueron las tiendas sindicales ubicadas en conjuntos habitacionales de ingresos medios, como por ejemplo, la tienda CONASUPO en la Unidad Nonoalco-Tlatelolco, que funcionaba conjuntamente con el Congreso del Trabajo.

- 2) El segundo, a partir de 1989, en medio del detrimento de la imagen del Sistema CONASUPO y por tanto del Subsistema DICONSA, motivo que sirvió de justificación para concretar las políticas presupuestales restrictivas en la materia, se inicia el cierre gradual de las tiendas propias y concesionadas, proceso que culminó en 1994 con la desaparición del canal de venta urbano, operando solamente en el ámbito rural y atendiendo el programa de despensas a los albergues del DIF e INI

Ahora, las actividades de DICONSA se centran en las ventas en el ámbito rural, que es donde se considera se encuentra la población con altos índices de pobreza y marginación, principalmente en los lugares en donde DICONSA es la única alternativa de abasto.

Así, se pretende dar al subsidio un carácter selectivo y orientarlo hacia la población más pobre, a contrario sensu de lo que aconteció en la primera etapa, que era generalizado para toda la población y en todos los productos que comercializaba DICONSA en sus puntos de venta, ya sea tiendas propias o concesionadas.

En la actualidad, el subsidio, que ha sido una de las preocupaciones fundamentales del gobierno federal, se otorga solamente en cuatro productos: maíz, harina de maíz, frijol y leche subsidiada y de alguna manera, el subsidio también va implícito en los costos de distribución, puesto que gran parte de ellos son absorbidos por DICONSA.

Lo sustantivo de la segunda etapa es que al constreñirse la actividad de DICONSA solamente en el canal rural, todos sus esfuerzos se dirigieron al fortalecimiento de las actividades en esas zonas, pero al mismo tiempo, se vigorizó la participación concertada de la comunidad en ese ámbito, que desde 1982 colabora con el Subsistema DICONSA para cubrir sus necesidades mínimas de alimentación, organizándose en Comités Rurales de Abasto que forman parte de los Consejos Comunitarios de Abasto, que vienen a ser la máxima instancia de organización de la comunidad en la materia, e intervienen en la instalación, administración y operación de los puntos de venta, además de que participan en las decisiones que afectan el abasto en su localidad.

Pero el impulso que se dio a la participación comunitaria no fue gratuito. Ello se inscribió dentro de la lógica de las nuevas relaciones que estableció el Estado con la sociedad, tendientes a corresponsabilizar a esta última, en la satisfacción de sus necesidades mínimas, a través de su participación en la materialización de las obras, servicios y prestaciones que brinda el Estado. Esto fue posible, gracias

a la conjunción de intereses y a la fraternidad que la sociedad ha mostrado, cuando están en juego los intereses colectivos.

Precisamente el discurso oficial que imperó durante los años de 1988 a 1994, versó alrededor de la exaltación de los lazos de comunión que hay entre la sociedad cuando se agrupa en torno a un fin común, como fue el caso de la construcción de hospitales y escuelas en las zonas rurales, que fue donde se apreció más, el nuevo quehacer gubernamental en torno a la política social. Los programas de solidaridad que impulsó la administración en ese período, fueron un claro ejemplo de ello.

En lo referente a DICONSA, gracias al impulso que se les dispensó a los Consejos Comunitarios de Abasto, con el tiempo han reforzado sus estructuras y ámbitos de participación. En 1995 se les dotó de personalidad jurídica propia, a través de su conformación en asociaciones civiles, y su campo de acción se ha extendido hacia la negociación ante los gobiernos estatales y municipales, para que les asignen recursos, con objeto de recapitalizar sus tiendas.

Es interesante observar que mientras por un lado el Estado intensificó la participación de las comunidades, por el otro, DICONSA se halló inmersa en el debilitamiento de las instituciones de bienestar social, puesto que no ha sido ajena a la reducción del gasto público, por la política económica de corte neoliberal que se ha venido impulsando.

Ahora, la relación DICONSA-comunidad opera sobre bases diferentes: mientras que en un inicio la comunidad rural se apoyó en DICONSA para contribuir a su propio abasto y a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, en la actualidad, en medio de los recortes presupuestales, se da el proceso inverso, en

el que DICONSA, para cumplir con su función social, tiene que apoyarse cada vez más en la participación de la comunidad, quien con el tiempo, tiende a la consolidación de sus estructuras y organización. En suma, a mayor fortalecimiento de los Consejos Comunitarios de Abasto, mayor declinamiento de la política de bienestar social en materia de alimentos, realizada por conducto de DICONSA.

Lo palpable es que la aportación decidida de la comunidad ha llenado los espacios y vacíos que la política social, a través del Subsistema DICONSA, va dejando y que no puede cubrir. Esos mismos vacíos indican que la participación de DICONSA tiende a ser cada vez más limitada, puesto que está sujeta a los propósitos que el Estado asuma en la conducción de la política social, mismos que apuntan hacia un proceso gradual de desvinculación con la función de comercialización de productos básicos, a causa de las políticas restrictivas de que es objeto.

Y es gradual, porque el Estado no puede sustraerse totalmente y en forma inmediata, del compromiso que adquirió desde el cardenismo para el abastecimiento de productos básicos; de ser así, incurriría en promover los gérmenes de movimientos sociales que atenten contra la estabilidad social, puesto que la comunidad por sí sola, todavía no cuenta con los medios suficientes para asumir esta función. Requiere de unas comunidades lo suficientemente preparadas para continuar organizándose a sí mismas y promover los mecanismos necesarios para alcanzar, por sí y consolidando su participación, los mínimos de bienestar en cuanto a la alimentación.

Y eso no está lejos de suceder, puesto que en el ámbito rural, la comunidad ha mostrado tener una gran capacidad organizativa, además de unos fuertes lazos

de solidaridad que unen a sus miembros, y es en donde mejor se puede observar "una red social constituida por las familias y por algunos lazos más amplios como los comunitarios. Esta red matiza la distribución original del nivel de vida, protegiendo a los niños, a los ancianos y haciendo posible la división, casi siempre sexual entre trabajo doméstico y extradoméstico. Se trata de la red solidaria, dentro de la cual "lo mío se hace nuestro"⁷¹

En la instancia de los citados Consejos Comunitarios, se materializan los usos y costumbres de las comunidades que participan en ellas. En estos cuerpos colegiados, se observa más que en ninguna otra parte, el arraigo a las tradiciones comunales, que descansan en la elección consensual de sus representantes, y en donde los lazos solidarios de las familias que conforman la comunidad, constituyen el punto de partida de la convivencia entre ellas.

Por todo lo anterior, y habida cuenta de la evolución que ha observado DICONSA, primero como una empresa prioritaria de la política social, abanderando y concretando las demandas de la población mayoritaria en el abastecimiento de productos básicos, y posteriormente, circunscrita en el debilitamiento de las instituciones de bienestar social, producto de una política neoliberal y de la ausencia de recursos para sostener una política pública de esta envergadura, como quedó plenamente demostrado con la desincorporación de sus tiendas a excepción de las rurales, concluyo, desde mi punto de vista, que DICONSA se halla en el umbral de su desaparición.

Cuando los Consejos Comunitarios de Abasto, por su propia dinámica logren consolidarse como organizaciones y tengan los recursos y elementos necesarios

⁷¹ Julio Boltvinik, "Para pensar en la política social". Artículo publicado en el Diario la Jornada el 3 de mayo de 1996, pág. 53.

para alcanzar su autonomía, entonces en ese momento rebasarán la actividad de DICONSA, por lo que su presencia ya no será necesaria. Luego entonces, el Estado podrá transferir totalmente a las comunidades la responsabilidad de su abasto, sin riesgo de manifestaciones sociales que pongan en entredicho la capacidad del Estado para atender las demandas sociales.

De suceder lo contrario, es decir, de apresurar su desaparición, se tendrá que recurrir a otros mecanismos redistributivos para atenuar las desigualdades sociales en la materia.

BIBLIOGRAFÍA

1. Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, México, Miguel Ángel Porrúa, 1981.
2. Aguilar Villanueva, Luis F. El estudio de las Políticas Públicas (estudio introductorio y edición) México, Miguel Ángel Porrúa, 1994
3. Ángeles Luis. Crisis y Coyuntura de la Economía Mexicana, México, Ed. El Caballito, 1984
4. Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. Tomo I. Base Metodológica. Antecedentes e Institucionalización del Proceso (1821-1971), México, Miguel Ángel Porrúa, 1980
5. C.J.B., Bonnin. Principios de la Administración en, Revista de Administración Pública, INAP (Edición Especial), México, 1983
6. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, 1994
7. Córdova, Arnaldo. La Formación del Poder Político en México, México, Era, 1987.
8. CTM, "La CTM en la lucha por la alimentación". 50 años de lucha por la alimentación, México, Editado por la CTM, 1987
9. Diccionario de Política y Administración Pública, Tomos de la A-M y de la N-Z, Editado por el Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. s/fecha
10. Engels, Federico. El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado, Moscú, Ed. Progreso.
11. Fernández Santillán, José. Política y Administración Pública en México, México, INAP, 1980
12. Gómez Sandoval, Fernando. Teoría del Estado, México, Escuela de Derecho, Universidad Anáhuac, 1992
13. González Tiburcio, Enrique. Reforma del Estado y Política Social. Aspectos Teóricos y Prácticos, México, INAP, 1993.

14. Guerrero, Omar. El Estado y la Administración Pública en México. México, INAP, 1989.
15. Guerrero, Omar. La Administración Pública del Estado Capitalista. México, INAP, 1979.
16. Gutiérrez Garza, Estela (coord) Testimonios de la Crisis Los saldos del sexenio (1982-1988), Libro 4, México, Siglo XXI, 1990.
17. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1983.
18. Política Social y empresa pública, el caso CONASUPO. México, Editado por la Distribuidora e Impulsora Comercial CONASUPO, S A de C V.
19. Presidencia de la República, Unidad de la Crónica Presidencial Las Razones y las Obras Gobierno de Miguel de la Madrid Crónica del sexenio 1982-1988, Tomo 1, primer año de gobierno (1983), México, Fondo de Cultura Económica, 1984.
20. Presidencia de la República, Unidad de la Crónica Presidencial Las Razones y las Obras Gobierno de Miguel de la Madrid Crónica del sexenio 1982-1988, Tomo 4, cuarto año de gobierno (1986), México, Fondo de Cultura Económica, 1987.
21. Saldívar, Américo Ideología y Política del Estado Mexicano (1970-1976). México, Ed Siglo XXI, 1983.
22. Secretaría del Patrimonio Nacional, Secretaría de la Presidencia México a través de los Informes Presidenciales, Tomo 6, el Sector Paraestatal, México, 1976.
23. Uvalle Berrones, Ricardo La Teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública. México, Ed Plaza y Valdes, 1993.
24. Villarreal, René Liberalismo social y Reforma del Estado México en la era del capitalismo posmoderno. México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
25. Wadgyrmar, Arturo Política Económica de México 1982-1995 Los sexenios Neoliberales. México, Ed Nuestro Tiempo, S A. 1995.

DOCUMENTOS OFICIALES:

26. Diario Oficial, de fecha 12 de agosto de 1938. Decreto que crea el Comité Regulador del Mercado de Subsistencias.
27. Diario Oficial, de fecha 18 de junio de 1941. Ley que crea la Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A.
28. Diario Oficial, de fecha 14 de julio de 1949. Decreto de disolución de la Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A.
29. Diario Oficial, de fecha 25 de marzo de 1961. Acuerdo que crea la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A.
30. Libro de Asambleas de Accionistas de la Compañía Distribuidora de Subsistencias Populares, S.A. (CODISUPO), año 1961.
31. Decreto por el que se crea el organismo público descentralizado Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), 1965.
32. Convenio suscrito entre CONASUPO y COPLAMAR de Abasto a Zonas Marginadas, 1979.
33. Escritura Constitutiva núm. 40,071 de Distribuidora e Impulsora Comercial Conasupo, S.A. de C.V. (DICONSA), 1986.
34. Reglamento de Operación del Programa CONASUPO-Rural. Documento aprobado por el Comité Directivo. Julio 4, 1986.
35. Informes al Consejo de Administración de Distribuidora e Impulsora Comercial Conasupo, S.A. de C.V. 1983-1988, Tomos I y II, sistema de distribuidoras conasupo, 1988.
36. Cambio estructural del sistema de distribuidoras Conasupo Informe de labores 1982-1988. Tomos I y anexos II, sistema de distribuidoras conasupo, 1988.
37. Libro de Sesiones del Consejo de Administración de Distribuidora e Impulsora Comercial Conasupo, S.A. de C.V. (DICONSA), 1989.
38. Oficio número 101-280. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 2 de marzo de 1995.

TESIS CONSULTADAS:

39. Galeana Rodríguez Ma Elena y Galeana Rodríguez José Velino. Las adecuaciones del Sistema DICCONSA en la búsqueda de la Modernización Comercial, UNAM, Facultad de Sociología, tesis de licenciatura, 1989.
40. Velasco Bonilla, Araceli. Alcances y Límites de la Política de Bienestar en México en el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, (1982-1988), UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, tesis de licenciatura, 1987.

PERIÓDICOS:

41. Excélsior, 30 de julio de 1941.
42. La Jornada, 3 de mayo de 1996.