



39
24

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE TRABAJO SOCIAL

**EL PAPEL DE DICCONSA EN EL ABASTO
Y LA ALIMENTACION DE LA NIÑEZ
INDIGENA EN MEXICO**

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN TRABAJO SOCIAL
P R E S E N T A :
MARGARITA SOUSA HERNANDEZ



MEXICO, D. F.

SEPTIEMBRE 1992

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

ESCUELA NACIONAL
DE TRABAJO SOCIAL
TESIS Y EXAMENES
PROFESIONALES



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

	Pag.
INTRODUCCION	1
 CAPITULO I. MARCO TEORICO.	
1.1. El Mercado de Productos Básicos.	6
1.2. Diferencia entre Mercado Regulado y Mercado Privado.	10
1.3. El Papel de los Subsidios en la Regulación del Mercado.	14
1.3.1. El Esquema de Subsidios Dirigidos.	19
 CAPITULO II. MARCO HISTORICO.	
2.1. Etapa Post-Revolucionaria.	22
2.2. La Política de Abasto de los Productos Básicos 1936-1980.	25
 CAPITULO III. EL DERECHO A LA ALIMENTACION Y LA POLITICA ACTUAL DE ABASTO 1989-1994.	
3.1. Las Perspectivas del Abasto de Productos Básicos Frente a la Política Neoliberal del Estado.	41
3.2. Política Alimentaria y de Abasto. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.	47
3.3. Artículos 4º, 27 y 28 de la Constitución Política de lo Estados Unidos Mexicanos.	56

3.4. El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) y los Pueblos Indígenas.	63
3.5. La Alimentación y el Abasto del Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas 1991-1994.	74

**CAPITULO IV. LA PARTICIPACION DE DICCONSA EN EL ABASTO A
ZONAS INDIGENAS.**

4.1. Funcionamiento del Programa Rural de Abasto Comunitario de DICCONSA.	83
4.2. El Sistema de Almacenes y Tiendas en Zonas Indígenas.	94
4.3. Organización y Funcionamiento de la Gerencia de Apoyo a Zonas Indígenas.	98
4.4. El Surtimiento de DICCONSA a los Albergues Escolares Indígenas del INI.	108

**CAPITULO V. LA PARTICIPACION DEL TRABAJADOR SOCIAL EN EL
PROGRAMA DE APOYO A ZONAS INDIGENAS.**

5.1. El Trabajador Social en el Area Rural.	116
5.2. El Trabajador Social como Integrante de un Equipo Multidisciplinario en la Atención a la Población Indígena.	122
5.3. La Intervención de Trabajo Social en la Atención a las Comunidades Indígenas.	128

CONCLUSIONES 133

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

México es un país con cultura y tradición milenaria, prueba de ello es la población indígena que se encuentra en gran parte del territorio nacional, que pese a diversos procesos de aculturación aún conservan parte de su esencia y raíces que nos hace herederos y responsables de una historia propia.

El desarrollo histórico que el país ha vivido lo ha convertido en dependiente, lo que lo enfrenta a una situación de constante crisis socioeconómica que ha afectado a la población de alguna u otra forma, a unos en mayor grado y a otros en menor, llevando a un número significativo de esta a una condición de pobreza que se manifiesta en la oportunidad a los mínimos de bienestar social como son: Educación, Salud, Asistencia Social, Vivienda, Servicios Públicos, Recreación, Deporte, **Alimentación y Abasto.**

Dentro del rubro de población que vive en pobreza extrema se encuentra la población indígena a la que por su diversidad, distribución y estructura propia de organización social y económica, se ha dificultado en muchas ocasiones el acceso a las oportunidades de bienestar social a los que como mexicanos tienen derecho al igual que los que viven en las ciudades.

Es preocupación de diferentes administraciones y de los profesionistas que a través de las instituciones brindan atención a la población indígena la intensificación de la atención a este grupo social. En este marco se desenvuelven el Instituto Nacional Indigenista y la Compañía Nacional de Subsistencias Populares a través de su filial DICCONSA (Distribuidora e Impulsora Comercial Conasupo). El INI entre muchas de sus funciones asiste a la niñez indígena a través de Albergues Escolares Indígenas a los que DICCONSA distribuye alimentos que forman parte de la canasta básica y que constituyen un apoyo importante para la alimentación y nutrición de los niños.

Tomando en cuenta la atención a la niñez en general como futuro de México y en particular de la niñez indígena, se habla no solo de futuro social, sino de herencia y tradición cultural; se destaca así el papel primordial de la Alimentación y el Abasto que realiza DICCONSA a través del Programa de Apoyo a Zonas Indígenas en el que el Trabajador Social colabora al lado de otros profesionistas de diversas áreas, lo que ha permitido la intervención en un relevante e interesante campo de acción y participación del Trabajador Social en el que se puede desarrollar ampliamente.

El problema de investigación de esta tesis es apreciar la importancia del abastecimiento de productos básicos de DICCONSA en zonas indígenas.

El objetivo general es analizar el sistema de abasto de productos básicos a las zonas indígenas en México a través de DICCONSA.

Los objetivos específicos que orientan el contenido de esta tesis son:

- 1.- Evaluar la importancia del servicio social de DICCONSA mediante el abasto de productos básicos en zonas indígenas particularmente a los Albergues Escolares Indígenas del INI.
- 2.- Determinar la importancia de la participación del Trabajador Social como integrante de un equipo multidisciplinario que planea, ejecuta supervisa y evalúa programas para la distribución de subsistencias populares a los grupos indígenas del país.
- 3.- Analizar las tendencias del cambio del sistema de abasto de productos básicos.

La hipótesis ha comprobar es: Frente a los cambios de la política económica y social el sistema de abasto de productos básicos a las zonas indígenas tendrá que modificarse sustancialmente, con una mayor incorporación y participación del Trabajador Social en los programas de DICCONSA.

En el capítulo I se abordan los aspectos teóricos y conceptuales que sustentan el contenido de esta tesis, así como la interrelación que se da entre ellos como son: el mercado regulado, mercado privado y los subsidios, a fin de

ubicar dentro de este contexto la economía de México y la repercusión en el acontecer social.

En el capítulo II se identifican las instancias hitórico-político-sociales que repercutieron en la organización social de la población obrera y rural en demanda del abasto de productos básicos, así como la política de gobierno en la que surgen las instituciones que satisfacerán estas necesidades, destacando aquí a CONASUPO y su filial DICCONSA.

La política alimentaria y de abasto contenida en los programas nacionales, la relación de éstos con el derecho de los mexicanos a la alimentación, específicamente la política social y la instrumentación de la misma para combatir la pobreza extrema de grupos prioritarios de atención como campesinos de escasos recursos e indígenas, dentro de estos mujeres y niños , en materia de alimentación y abasto; se retoma en el capítulo III.

Se hace referencia a la operatividad y sistema de almacenes y tiendas campesinas del Programa Rural de DICCONSA, así como la ubicación, organización y funcionamiento de la Gerencia de Apoyo a Zonas Indígenas en el programa social de surtimiento a los Albergues Escolares Indígenas del Instituto Nacional Indigenista, en el capítulo IV.

Por último se define la especificidad del Trabajo Social en el área Rural, la participación del Trabajador Social como integrante de un equipo multidisciplinario, así como el planteamiento de un modelo de intervención sustentado en la práctica profesional en la atención a la población indígena.

CAPITULO I. MARCO TEORICO

1.1. El Mercado de Productos Básicos.

La satisfacción de necesidades básicas teniendo en primer término a la alimentación, ha sido objeto esencial de toda sociedad económica, política y socialmente organizada, desde los orígenes de ésta. Todo país que pretende alcanzar cualquier grado de desarrollo brinda primordial importancia a este rubro, ya que una sociedad con acceso a una mejor alimentación podrá así, no solo alcanzar un grado óptimo de salud y bienestar social sino también intervenir en el desarrollo económico y social que le corresponda desempeñar en el momento histórico del acontecer social en el que se desenvuelva.

En la actualidad, la satisfacción de la alimentación es cubierta por la mayoría de las personas abasteciéndose de los productos alimenticios que se encuentran en el mercado entre muchos otros. De aquí se desprende que **el mercado de productos básicos** tiene por objeto cubrir las necesidades primordiales de cualquier sociedad. Así se definirá por productos básicos aquellos bienes que serán consumidos para satisfacer las necesidades primarias de los seres humanos (necesidades sociales), en este caso se puede citar: la alimentación, el vestido, la vivienda etc.

Haciendo énfasis en la alimentación y el abasto, como objeto principal de esta tesis es importante aclarar que los productos básicos que conforman este rubro encuentran su origen en el aparato productivo del sistema económico en el cual se producen bienes (alimentos) que son distribuidos y consumidos por la sociedad. En un plano general se parte del sector primario en el que se producen alimentos no procesados y se obtienen materias primas de orden agrícola, pecuario, forestal o pesquero. Cuando estos productos son transformados en bienes de consumo y son específicamente destinados a la satisfacción de necesidades sociales convertidos en alimentos procesados o industrializados, han atravesado entonces por el sector secundario. De esta forma surge la necesidad de distribuir a la sociedad (demanda) estos productos finalmente elaborados para su consumo y satisfacción de necesidades, para ello se utilizan servicios de orden público y/o privado que a través del mercado (oferta) se hacen llegar a la población, siendo esto competencia del sector terciario. A estos productos se les asigna un valor para introducirlos en el mercado.

Por otra parte, las personas que mediante su trabajo intervienen en cualquier etapa del proceso productivo reciben una remuneración o ingreso por su participación que se traduce en un salario o sueldo. Es así como: "Las remuneraciones al trabajo... están determinadas por los mecanismos de la **Distribución del Ingreso**, que se puede

considerar como la política de desarrollo que determina el monto de los beneficios que percibirá cada factor productivo, por su contribución al sistema económico. La forma como cada factor, las familias o las personas captan los ingresos, determinará en una economía de mercado (monetaria) su nivel de vida y bienestar"1. De esta forma la población adquiere la capacidad de comprar en el mercado y la producción se incentivará de tal manera que se retroalimentará a sí misma y al sistema económico en general.

Es aquí en donde el mercado adquiere importancia ya que las leyes que rigen su dinámica (oferta y demanda), en un momento dado, condicionan la adquisición de bienes.

En base a lo anterior podemos definir el mercado como: "el área dentro de la cual los vendedores y compradores de una mercancía mantienen estrechas relaciones comerciales..."2. Es decir, el mercado no es simplemente el lugar al que se acude a comprar los productos, sino también la abstracción del mismo en los grupos organizados que mantienen relaciones múltiples de orden mercantil.

1 Solís, Silvia. "Los Fundamentos de la Planeación en México" ENTS-UNAM. p. 32

2 Zamora, Francisco. "Tratado de Teoría Económica". Ed. FCE. México, 1955. p. 305

Por lo tanto el **mercado de productos básicos** es aquel destinado a los consumidores quienes adquirirán productos esenciales que satisfacerán sus necesidades, como por ejemplo la alimentación.

1.2. Diferencia entre Mercado Regulado y Mercado Privado.

Para ubicar de dónde surge el mercado regulado y por consiguiente diferenciarlo del mercado privado, es necesario hacer hincapié en las acciones que ejerce el Estado y definir el tipo de economía de nuestro país.

México es un país con economía mixta, lo cual se manifiesta en la participación del Estado en las actividades públicas de producción de bienes y servicios así como el poder de regulación que ejerce sobre las distintas actividades económicas. Es decir, dentro de todas las acciones que lleva a cabo el Estado una de ellas es la acción de regulación que es llevada a la práctica mediante el gobierno federal por el que es administrado, o sea, mediante las empresas públicas, los organismos descentralizados o institutos autónomos y los gobiernos estatales o municipales.

Ahora bien, la regulación "tiene por objeto introducir a los agentes económicos hacia determinados comportamientos... En efecto, el Estado, tanto al producir bienes y servicios como al instalar capacidad productiva, crea corrientes de factores y de insumos, y moviliza recursos financieros los que sin duda influyen sobre las decisiones que se derivarán del mercado"³. Por otra parte se podrán encontrar regulaciones

³ Cibotti, Ricardo y Sierra. "El Sector Público en la Planificación del Desarrollo". ILPES, S. XXI, 11a ed. México, 1984. p. 16

que serán en algunas ocasiones, de carácter únicamente normativo en donde el Estado no movilizará recursos físicos ni financieros como por ejemplo la reglamentación de explotación de recursos naturales, la fijación de salarios para el sector privado, las transacciones de comercio internacional, el funcionamiento del sistema bancario etc.

Una vez ubicada la economía de México se puede concebir al Estado como: "un ente **regulador** que maneja instrumentos que tienen como principal objetivo inducir la conducta de los agentes económicos para adaptarla o hacerla compatible con la política del gobierno; como **redistribuidor**, cuando realiza transferencias de ingreso entre grupos de individuos o sectores productivos; y finalmente, como ente **productor** en la medida en que toma responsabilidades directas tanto en la producción de bienes y servicios como en la acumulación". 4 Es importante señalar que México se desarrolla en una economía de mercado en la que las transacciones económicas adquieren un carácter monetario y en la que también surge la demanda monetaria determinada por los ingresos del trabajo y la propiedad además de la demanda de bienes y servicios.

Uno de los aspectos que el gobierno del Estado ha regulado prioritariamente es precisamente el mercado de productos básicos, interviniendo desde la producción de los bienes

4 Ibidem. p. 25

considerados socialmente necesarios y regulando la distribución a través de la política económica y social, ubicando éstos al alcance de toda la población principalmente la de escasos recursos, hasta fijar los precios en el mercado en donde el consumo será esencial debido a la mayor demanda de estos productos por la población de bajos ingresos.

La intervención directa del Estado en las acciones de regulación del mercado ha creado conflictos y discrepancias entre los empresarios y/o productores que representan al sector privado y que controlan la mecánica del mercado privado ya que surge una fuerte competencia al no solo ofrecer un producto de consumo básico a menor precio sino obstaculizar acciones como: la especulación de productos de primera necesidad, ocultamiento, condicionamiento en la venta, acaparamiento etc., por otra parte estas acciones surgen cuando el mercado privado ha visto amenazadas sus ganancias en la venta de estos productos y aparecen en mayor grado en las regiones alejadas y localidades pequeñas en comunidades rurales perjudicando principalmente a la población de escasos recursos. No obstante, como se verá en capítulos posteriores estas situaciones se tratan de controlar mediante la regulación del mercado en esas zonas.

Por su parte el mercado privado tiene las siguientes características a diferencia del mercado regulado: la producción de los bienes y servicios es de carácter privado o monopolizado, los cuales se distribuyen en un mercado libre que se rige por las leyes del mercado en donde no solo la distribución sino también el consumo estará condicionado a la capacidad del poder adquisitivo de la población lo que excluye a la gran mayoría de los que viven en el medio rural, lo cual ocasiona que el consumo sea dirigido a productos superfluos, no de primera necesidad y de poca calidad alimenticia.

1.3. El Papel de los Subsidios en la Regulación del Mercado.

El Estado, como ya se vió, actúa en el mercado mediante la intervención de regulaciones que el Gobierno Federal traduce en subsidios, para ello elabora una política de subsidios por medio de la cual se pretende alcanzar un mayor beneficio para la población al menor costo administrativo. Los subsidios serán dirigidos a una población objetivo entendida como aquella que obtiene los menores ingresos, denominada también población que vive en extrema pobreza, es decir, aquellos grupos familiares y/o sociales que no tienen acceso a los mínimos de bienestar social como son: **alimentación** (obtención adecuada de satisfactores nutricionales), ropa, salud, vivienda, vías de comunicación y transporte, la educación y recreación. Por otra parte la población que vive en pobreza extrema se puede catalogar como aquella que no obtiene, en la distribución del ingreso, un salario igual o mayor al mínimo establecido sino por debajo, aunque en este sentido también influye no solo el bajo nivel de ingresos sino también el número de miembros por familia, ambos factores sumados derivan un mayor grado de pobreza ya que el ingreso que obtienen no es suficiente para cubrir su alimentación con un adecuado valor nutricional y por consiguiente su acceso al resto de los mínimos señalados, es muy limitado. Ahora bien, los subsidios se pueden conceptualizar de la siguiente manera: "un **subsidio** es la diferencia entre el precio que los

compradores pagan y el precio que los productores reciben".⁵ El gobierno implementa la Política de Subsidios a través de las empresas públicas que son los instrumentos de aplicación de la política. Los subsidios a los alimentos específicamente, a los denominados productos básicos, como el frijol, el maíz, el aceite, etcétera, actúan regulando el mercado de estos bienes de consumo básico a través de la empresa DICONSA compañía filial de CONASUPO. La primera actúa como agente económico regulando el mercado a través de los subsidios de la siguiente manera:

Subsidios en efectivo

Subsidios en especie

Subsidios a los precios

Los subsidios en efectivo, pretenden que mediante una transferencia monetaria, los consumidores puedan ampliar una gama de posibilidades al adquirir un producto básico. Y por otra parte, mediante la fijación de un precio de garantía, el agente económico DICONSA, comprará al productor su producción a un precio "normal" sin afectar sus ganancias, el consumidor lo comprará a un precio menor que en todo el mercado y el agente económico absorberá el costo que el consumidor no ha pagado generando ganancias para el productor y ahorro para el consumidor. Sin embargo, los consumidores que adquieren una

⁵ Cisneros, Gustavo y Szekely. "La Eficiencia de los Subsidios en México: el caso de DICONSA". Tesis Profesional, Instituto Tecnológico de México. México, 1990. p. 28

transferencia monetaria, es decir una cantidad de dinero extra, no siempre la destinan a adquirir bienes de consumo básico, y por otra parte el ahorro que se hubo generado no siempre se destina a cubrir necesidades básicas; por otro lado, este tipo de subsidio resulta administrativamente muy costoso y desequilibra el mercado regulado ya que los productos subsidiados pierden demanda, mientras que el mercado privado o monopólico aumenta su venta de productos no básicos y con ello sus ganancias.

Los subsidios en especie son aquellos que se otorgan al consumidor mediante un cupón intransferible, un ejemplo claro son los "tortibonos". El agente económico otorgará el bono al consumidor a un precio por debajo del kilogramo de tortillas y pagará al productor la diferencia entre el precio del tortibono y el precio normal de las tortillas.

El subsidio a los precios resulta una manera efectiva de beneficiar a la población objetivo, principalmente a aquella que vive en regiones rurales aisladas en donde el mercado tiende a monopolizarse, siendo en la mayoría de los casos, el único en la localidad. Para contrarrestarlo el agente económico DICONSA, mediante una red de tiendas, intenta romper situaciones monopólicas vendiendo directamente productos subsidiados dentro de los cuales se han determinado aquellos productos básicos a los que se les ha fijado un precio "oficial", mismo que ningún vendedor está en autoridad

para especular o infringir. De esta manera se pretende que la transferencia que implican los subsidios lleguen en mayor proporción a la población objetivo. Es así como no únicamente se logra regular el mercado, sino también la competencia, ya que la población preferirá aquellos productos a menor precio siendo que el agente económico absorbe también los gastos de distribución, transporte y almacenamiento, aumentando así su oferta y demanda, y en el mercado monopolizado tanto la oferta como la demanda y la ganancia tenderán a disminuir.

Así, el papel de los subsidios en la regulación del mercado han tenido un carácter importante, específicamente los subsidios a los precios de los productos básicos, debido a que en localidades rurales, muchas de ellas en zonas indígenas y de difícil acceso, los altos costos de comercialización, la especulación, acaparamiento e intermediarismo por grupos monopolistas en las regiones condicionan la oferta hacia la gran demanda, es entonces que el sistema de subsidios del binomio CONASUPO-DICONSA representante principal del mercado regulado surge como una alternativa y en muchos casos es la única opción de la población rural para adquirir productos básicos y otros abarrotes en apoyo a su gasto familiar y beneficio social en general, no obstante que la población de estas áreas ha resultado beneficiada en menor grado que la que se localiza en los centros urbanos, sin embargo esta situación tiende a

cambiar junto con el programa de subsidios como se verá a continuación.

1.3.1 El Esquema de Subsidios Dirigidos.

Es importante aclarar que la clasificación señalada anteriormente corresponde a una gama de subsidios generales, los cuales aún intentando alcanzar y proteger a una población objetivo, también tendrían acceso a estos otros estratos de la población, que en la gran mayoría, en realidad no pertenecen a la población de escasos recursos que vive en "extrema pobreza".

El no aprovechamiento adecuado de los subsidios y el alto costo que representan para el gobierno, originó la necesidad de crear un nuevo esquema de subsidios propuestos por la Comisión Nacional de Alimentación. Este programa está directamente relacionado con la Política Alimentaria y de Abasto, con el Programa Nacional de Solidaridad y con el compromiso de colaboración adquirido con el Banco Mundial para la ejecución de Programas para Mejorar la Situación Alimentaria y Nutricional de la Población de Bajos Ingresos; este tema se ampliará posteriormente en el capítulo III.

Ahora bien, con el propósito de precisar conceptualmente el programa de subsidios que se lleva a cabo actualmente se abordará el Esquema de Subsidios Dirigidos.

Con el Esquema de Subsidios Dirigidos se pretende obtener beneficios a corto plazo para la "población objetivo",

tomando en consideración el costo fiscal. La selección de la "población objetivo" será de carácter estricto, dentro de ésta se considerará a las familias que no cuentan con un ingreso suficiente para cubrir sus necesidades primordiales, la mayoría de éstas ubicadas en el medio rural. Dentro de la población vulnerable se considera a los menores preescolares, las mujeres embarazadas y en período de lactancia y los ancianos. Una vez seleccionada específicamente la población objetivo se pone en marcha un programa de "Canje de Bonos por Alimentos" en la Ciudad, que serán canjeados en las tiendas de Diconsa, Impecsa etc; y en algunas privadas; mientras que en el medio rural se entregan despensas a través de la integración de DICONSA, el DIF, la Secretaría de Salud y la Secretaría de Educación Pública.

En relación a la política general de subsidios se ha podido constatar en el diario acontecer, que éstos se han retirado en casi todos los servicios públicos, transporte, energía eléctrica, dotación de agua potable etc. En materia de abasto se han liberado los precios desapareciendo el "precio oficial" y estableciendo a éstos únicamente un tope máximo de venta al público.

Como se puede apreciar la regulación del mercado mediante los subsidios a los productos y el control a los precios se ha dejado a un lado; actualmente, únicamente se establece un control de precios pero ya no se subsidian, a excepción de la

harina de maíz. Con el Esquema de Subsidios Dirigidos se pretende beneficiar de manera directa y específica a la "población objetivo" que vive en condiciones de extrema pobreza localizada en las zonas urbanas marginadas, y primordialmente a aquella que vive en zonas rurales, a través de los mecanismos antes mencionados.

Ante esta nueva situación, el papel de los subsidios en la regulación del mercado a los productos básicos se ha limitado considerablemente, sin que por ello se desproteja a la población que en realidad lo necesita, la cual se prevee sea beneficiada en mayor grado cualitativo con el Esquema de Subsidios Dirigidos que tiene un carácter mas específico y exclusivo.

CAPITULO II.. MARCO HISTORICO.

2.1. Etapa Post-Revolucionaria.

Al término de la Revolución Mexicana, el país quedó en desestabilidad no sólo política sino económica, y por consecuencia la población que participó en la lucha agraria por el derecho a la tierra para garantizar de alguna forma su alimentación teniendo acceso a un nivel de vida diferente al que habían tenido, se encontraron frente al desabasto y la gran mayoría frente a la miseria

Antes de la promulgación de la Constitución Política en los estados de Yucatán, Veracruz y la Ciudad de México por citar algunos se iniciaron algunas actividades para echar a andar el abasto. En Yucatán el año de 1915 el gobierno estableció la Comisión Reguladora del Comercio, la cual tenía como principal cometido la apertura de tiendas de gobierno en donde se vendían alimentos a precios fijos. En Veracruz se formaron Juntas de Administración Civil para adquirir productos básicos en caso de que faltaran, o se autorizaba su venta, una vez que se satisfacían las necesidades internas. Se instalaron también expendios de gobierno. En la Ciudad de México hacia los años 1915 y 1916 se vivía una situación crítica, así empezaron a funcionar expendios municipales en donde se distribuía maíz, frijol, y se vendía carne, pescado, ropa y carbón. Durante este período el abasto fue considerado

como una actividad de caridad ya que las importaciones de alimentos eran promovidas principalmente por asociaciones de beneficencia pública.

Es hasta el año de 1917 cuando se organiza el Estado y su participación en las actividades económicas del país a través de los artículos: 27 que impone límites a la propiedad privada, mediante el concepto de utilidad pública y regular la utilización de los recursos naturales en beneficio de toda la población. El cumplimiento de este objetivo estaba relacionado directamente con la cuestión agraria que debía ser prioritaria para solucionar el problema de abasto en forma integral a nivel nacional.

El artículo 28 prohíbe los monopolios, con esto de alguna forma se garantizaba la alimentación como parte de los derechos del pueblo. "En 1920 dejaron de funcionar los expendios municipales en la Ciudad de México y la **Comisión Reguladora de Precios** adquiría los productos básicos cuando escaseaban. En 1926, la Ley Reglamentaria del artículo 28 constitucional determinó los artículos necesarios y prohibió su acaparamiento".¹

1 Hernández, Gloria. Historia del Programa Rural de Abasto Comunitario. Revista Concertación, No. 6, DICCONSA, México, Septiembre 1989, p. 2

Las facultades del Congreso para legislar en materia comercial se asentaron en el artículo 73 así como la necesidad de un equilibrio económico. El beneficio hacia los grupos de más bajos ingresos mediante la regulación de la actividad económica, se plasmaron en el artículo 131 constitucional. Se determinó así que debía ser el Estado quien interviniera directamente en las soluciones a los desequilibrios originados por las políticas económico-sociales implantadas antes de la Revolución de 1910.

El Estado Mexicano se fue organizando, fortaleciendo políticamente con la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en los años veinte, el cual más tarde, en 1929, se convertiría en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM). El primero legó y señaló al segundo el camino hacia la organización obrera y campesina, apoyando las demandas de unos y otros para formar la fuerza social que consolidara al Estado. El apoyo a campesinos se reflejó en la constitución de ligas de comunidades que impulsaran la dotación de tierras. A los trabajadores se les reivindicaron sus derechos en 1931, plasmados en la Ley Federal del Trabajo y en 1936 se consolida la Federación de Trabajadores de México. La clase obrera se vió beneficiada con el apoyo alimentario tras diversas luchas, con la creación de tiendas sindicales en las que se abastecían de productos básicos a bajos precios, lo anterior como consecuencia de la organización obrera.

2.2. La Política de Abasto de los Productos Básicos 1936-1980.

El gobierno del General Lázaro Cárdenas impulsó y promovió la **Reforma Agraria** de México, orientando su política hacia el crecimiento interior, dando prioridad a la inversión de recursos públicos y no a los privados. La agricultura tuvo gran apoyo en relación a satisfacer la demanda urbana de productos alimenticios con precios al alcance de la mayoría, de la población la cual aumentaba rápidamente como parte integrante del proceso de desarrollo industrial nacional que desplegaba al Estado Mexicano en vías de lograr la plena consolidación,

La creación de los **Almacenes Generales de Depósito S.A. (ANDSA)** en abril de 1936, la cual tuvo como objetivo, mediante el almacenamiento, facilitar la comercialización de las cosechas de los productos sin necesidad de recurrir a los almacenes privados. Constituyó un apoyo a las compañías que se crearon posteriormente.

Ante la insuficiencia de la producción de trigo en el año agrícola de 1936-1937, surge la necesidad de garantizar el abasto y regular el precio de este producto. Esto se logró a través de un decreto del presidente Cárdenas quien ordenó la creación del **Comité Regulador del Mercado de Trigo** el 22 de junio de 1937, éste actuaría en todo el territorio nacional

regulando el precio del trigo en el mercado nacional, garantizando el abasto en todas las zonas del país y creando también reservas para cubrir las necesidades de harina y pan apoyándose en ANDSA.

La población aumentaba y con ello la necesidad de abastecerla de diversos productos básicos, para tal efecto el 10 de julio de 1938 se crea el **Comité Regulador del Mercado de Subsistencias**, el cual tenía como principal objetivo regular los precios del arroz, frijol y de la carne, así mismo aseguraba a los productores un precio remunerado a sus productos. La regulación de los precios se hacía tomando en cuenta el costo del transporte, distribución, volumen de cosechas y las necesidades de consumo a éstos se les denominó **precios rurales de protección**. Sin embargo con estas medidas se regulaban el abasto y el mercado principalmente de los centros urbanos; el medio rural se dejaba a un lado en cuanto a regulación del mercado y abastecimiento de productos básicos. Tanto en un medio como en el otro los problemas de intermediarismo, acaparamiento y la tendencia al alza de los precios, con todo y la regulación, no fue controlada del todo.

En sustitución al anterior comité surge el 18 de junio de 1941, la **Nacional Distribuidora y Reguladora S.A. (NADYRBA)** en un momento difícil ya que durante la Segunda Guerra Mundial, el país prohíbe las exportaciones de productos

básicos para proteger el consumo interno en un momento en el que la necesidad de regular los precios y asegurar el abasto era prioritaria. NADYIRSA fungió como agente comprador del gobierno de productos básicos como: trigo, harina, maíz, manteca y frijol. La regulación a los precios de estos productos se dirigió a los mercados de las grandes ciudades como México, Guadalajara, Monterrey, Puebla, Veracruz y Mérida. Por otra parte NADYRSA inició la distribución al medio rural teniendo como canal a ANDSA.

La **Compañía Exportadora e Importadora S.A. (CEIMSA)** se crea el 14 de julio de 1949, la cual tuvo como objetivo "abastecer y regular los precios de productos de primera necesidad en todo el país"², así mismo se le otorgó la facultad y recursos para subsidiar las importaciones y exportaciones de productos básicos. En esta etapa se constituye también la empresa **Maíz Industrializado S.A. (MINS)**, para controlar la especulación de masa y tortillas.

La intervención del gobierno en la regulación del mercado y en la importación y exportación de productos básicos, creó conflictos con el sector privado, pero: "El enfrentamiento con el sector empresarial fue más fuerte cuando se promulgó la Ley de Atribuciones del Ejecutivo en Materia Económica en

² Confederación de Trabajadores de México y Sistema de Distribuidoras CONASUPO. La CTM en la Lucha por la Alimentación. México, Comunicación Social DICCONSA, 1987, p133

1950, la cual le permitía al gobierno decidir en materia de producción, distribución y venta de productos, así como la fijación de precios máximos, restricciones a las importaciones y exportaciones y determinar las formas de distribución".³ Por otra parte en 1951, se creó la **Dirección General de Precios** con el fin de vigilar los precios oficiales que ya existían en varios productos básicos y que no eran respetados ante las prácticas especulativas que regularmente se realizaban en el país, especialmente en la Ciudad de México.

Ante esta problemática se le otorgaron a CEIMSA recursos para comercializar alimentos y productos de primera necesidad en 1952, por el Presidente Adolfo Ruíz Cortínez quien señaló la necesidad de ampliar las funciones de la compañía a todo el territorio para asegurar el abasto de productos a bajos precios de artículos como: maíz, frijol, azúcar, manteca. Posteriormente reguló los precios y el abasto del: trigo, leche, carne, pescado seco, huevo, café, garbanzo y chile.

CEIMSA empezó su actividad comercial abriendo 120 agencias compradoras de maíz y granos. En 1958 contaba con 234 tiendas, surtía 338 tiendas sindicales, a instituciones militares, rancherías y sociedades cooperativas. Con la

³ Confederación de Trabajadores de México. Op Cit. p. 137

CEIMSA se intentó una mayor intervención en la regulación del mercado y el control a los precios de los productos básicos.

Pese a todos los esfuerzos realizados, los problemas de intermediarismo y especulación continuaban latentes y las necesidades de abasto para el consumo no se lograban cubrir satisfactoriamente.

Ante ésto el 2 de marzo de 1961 se crea la **Compañía Nacional de Subsistencias Populares S.A. (CONASUPOSA)** la cual estaría ligada también a ANDSA, cuyo objetivo era mantener los precios de garantía en productos agrícolas esenciales y constituir reservas de los artículos de primera necesidad, regulando los precios de consumo. Esto trajo consigo la implementación de un programa de tiendas ambulantes, 80 tiendas campesinas ubicadas en el área rural del Distrito Federal, el control de precios y la comercialización de varios artículos para lo cual hubo necesidad de crear organismos filiales. Las acciones de CONASUPOSA tuvieron más éxito, hubo un trato directo con las campesinos adquiriendo sus productos a precios de garantía, distribuyéndolos en el mercado directamente a precios controlados con lo cual se logró detener en buen grado la especulación.

El 5 de abril de 1961 también se creó la **Compañía Distribuidora de Subsistencias Populares S.A. (CODISUPO)**, teniendo como objetivos: "cooperar al mejoramiento de los

niveles de vida de los sectores con menores ingresos, mediante la venta de alimentos, calzado, ropa, y otros artículos de consumo básico; contribuir al mantenimiento de los índices de los precios; mejorar la alimentación popular; asegurar el abasto de la masa y la tortilla; y mantener reservas de productos básicos para responder a demandas excepcionales derivadas de desastres".⁴ En un principio inició sus operaciones en la Ciudad de México distribuyendo 50 artículos básicos en 52 vehículos llamados "tiendas móviles", vendiéndolos mediante el sistema "todo a peso".

En 1963 se establecieron las bases del **Programa Rural de Abasto**, debido a la sequía que afectaba a la Comarca Lagunera por lo que el Presidente Adolfo López Mateos ordenó la realización de la Laguna con el que se instalaron 33 tiendas campesinas Conasupo-CNC y la venta al mayoreo de maíz, frijol y arroz en los almacenes de ANDSA. El Programa Rural continuó extendiéndose a otros estados como: Coahuila, Durango, Yucatán y Morelos.

En abril de 1965, por decreto del presidente Gustavo Díaz Ordaz, la CONASUPOSA se convirtió en un organismo descentralizado cambiando su nombre a **Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO)**, que tendría como funciones: planificar, organizar y ejecutar directamente o

4 Hernández. Op Cit. p. 3

con otras instituciones oficiales, las intervenciones reguladoras del Estado para el mantenimiento de los precios de garantía o mínimos de compra; integrar reservas nacionales y llevar a cabo importaciones que permitieran regular los mercados de consumo internos, exportar excedentes; promover, organizar y operar sistemas comerciales adecuados para comprar, envasar, distribuir y vender subsistencias populares.

La CODISUPO, en 1965 modificó su nombre a **Compañía Distribuidora de Subsistencias CONASUPO S.A. de C.V. (CODISUCO)**, extendiendo sus servicios de abasto a las áreas urbanas principalmente, instalando 1964 tiendas, mientras que las tiendas rurales fueron únicamente 89 entre el período 1964 y 1972. Las tiendas rurales se localizaban en donde la Comisión Promotora CONASUPO para el Mejoramiento Rural había construido los Graneros del Pueblo, ahí se vendían también aperos de labranza, fertilizantes y semillas. El abasto en zonas rurales se realizaba principalmente a través de tiendas móviles, que funcionaron en algunas localidades de Oaxaca, Sonora, Hidalgo, Veracruz, Durango, Chihuahua y Morelos. En febrero de 1971 empezó a funcionar el programa de tiendas Huicot de abasto a los grupos étnicos huicholes, coras y tepehuanes; también se inauguró el "Programa de Ferrotiendas" que atendía a 250 comunidades rurales de Durango Chihuahua, San Luis Potosí y Coahuila. En abril inició su operación el Programa "Barco Tienda" en coordinación con el gobierno

Tabasco, las cuales proveían de suministros básicos a la población de la ribera de los ríos Grijalva y Usumacinta. Y en septiembre comenzó el Programa de "tiendas CONASUPER" el cual actuó en zonas urbanas.

En 1971 surge otro organismo filial de CONASUPO, **Bodegas Rurales CONASUPO S.A. (BORUCONSA)** que junto con ANDSA tienen como propósito garantizar la efectividad del precio de garantía de los principales granos y almacenar las cosechas que la empresa compra a los productores del país; así mismo coadyuva a la organización y participación activa de los campesinos en la comercialización de sus cosechas. Por otra parte, en el área de las filiales que se abocaron a la industrialización y no al acopio, como es el caso de BORUCONSA y ANDSA, surgen: **Leche Industrializada CONASUPO S.A. de C.V. (LICONSA)**, **Maíz Industrializado Conasupo S.A. de C.V. (MICONSA)**, estas tienen como objetivos fundamentales: regular los mercados de productos básicos industrializados como el aceite comestible, manteca vegetal, harina de maíz, leche rehidratada y la harina de trigo.

El desarrollo y la participación comunitaria se ampliaba, ambos jugaban un papel importante en la marcha ascendente de CONASUPO y la transformación de la CODISUCO en la Distribuidora CONASUPO, S.A. (DICONSA), en agosto de 1972. Los objetivos de DICONSA eran los siguientes: "coadyuvar al fomento del desarrollo económico y social del país,

participando en la regulación y modernización del mercado de los bienes de consumo necesarios para la alimentación, la salud y el bienestar de los sectores de la población económicamente débiles; el desarrollo equilibrado de la producción; el aumento de los ingresos de los productores; la comercialización eficiente; y el incremento del poder de compra de los consumidores de escasos recursos".⁵

En base a esto y con el fin de garantizar el abasto a las localidades en las que por el escaso número de habitantes no era posible instalar una tienda, se inició la operación del Programa Tiendas Móviles Rurales Concesionadas, en noviembre de 1972. A fines de este mismo año funcionaban tiendas rurales en locales pertenecientes al Instituto Nacional Indigenista, Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital, Tabacos Mexicanos, Aprovechamientos Forestales, Instituto Mexicano del Café, Comisión del Río Balsas y Unión de Ejidos de la Chontalpa.

En 1973 se inició la operación de cinco tiendas en el Programa Valle Carrizo Sinaloa. En abril comenzó el Programa Tiendas Plan Cañero estableciéndose centros de abasto, como tiendas móviles que funcionaban durante la época de zafra únicamente. Durante este año se habían instalado 301 tiendas rurales por cooperación.

⁵ Hernández. Op Cit. p. 5

"En paralelo a esta acción, en marzo de 1973, la asamblea de accionistas acordó la descentralización de DICONSA en seis filiales con los objetivos de la matriz expandiéndose el abasto hacia las áreas rurales, pero centrándose en una jurisdicción geográfica. Se establecieron así: la Distribuidora CONASUPO del Norte; la Distribuidora CONASUPO del Noroeste; la Distribuidora CONASUPO del Sur; la Distribuidora CONASUPO del Centro y la Distribuidora CONASUPO Metropolitana..."⁶

El número de Tiendas Rurales por Cooperación ascendía a 405 y funcionaban también 167 tiendas del Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural, operadas por organizaciones de productores. El Programa de Crédito para el Consumo de diez millones de pesos mensuales tenía una recuperación total. En 1976 DICONSA era la organización comercial más grande del país. De 1972 a 1976 el número de tiendas aumentó de 1964 a 3706. Las tiendas rurales aumentaban de 89 a 1500.

El 20 de noviembre de 1979 se firmó el convenio **CONASUPO-COPLAMAR de Abasto a Zonas Marginadas**, que tenía por objetivos garantizar el abasto de productos básicos (maíz, frijol, arroz y azúcar) a 15 mil localidades rurales en más de mil municipios. Este programa tenía su base fundamental en

⁶ Hernández. Op Cit. p. 6

la participación comunitaria y estaba dirigido a lo que se definió como la "Población Objetivo" y la "Población Prioritaria", es decir aquellos habitantes con menores ingresos a los que se dirigían las acciones de DICONSA. En este año operaban 4780 tiendas rurales concesionadas y 1880 tiendas urbanas, entre las que se contaban 91 conasupers y 9 centros comerciales que hacían un total de 6660 unidades comerciales. De 1980 a 1982 DICONSA amplió su número de tiendas de 8369 a 11291, siendo el medio rural donde se registró el aumento de tiendas en este período de 6327 a 9049.

El 21 de Marzo de 1980 el gobierno del Presidente José López Portillo, dio a conocer la creación del **Sistema Alimentario Mexicano (SAM)**, que tenía como principal objetivo lograr la independencia alimentaria de nuestro país con medidas como: reducción de las tasas de interés del 16 al 12% en los créditos para el cultivo de maíz; reducción del costo de materias primas; reducción del precio de los fertilizantes en un 30% y de semillas mejoradas en igual proporción; y asegurar que el 25% de las divisas generadas por el petróleo se destinaran al financiamiento del programa en su conjunto.

El Plan Global de Desarrollo 1980-1982 formulado más tarde para fortalecer al Estado modernizándolo y reorientando la economía para asegurar la recuperación económica y social, el cual obtendría sus recursos específicamente de las divisas

por la exportación petrolera, señalaba el apoyo y estímulo al SAM cuyo programa establecía un sistema de vigilancia nutricional que extendería a todo el territorio nacional; en el cual se utilizaría la infraestructura del sistema CONASUPO y sus filiales.

En 1982 la Nacionalización de la Banca y la baja internacional de los precios del petróleo ocasionaron un mayor endeudamiento externo y la fuga de capitales con lo que la economía nacional de vio seriamente dañada, disminuyendo el gasto público y el retiro de subsidios entre otras medidas.

Ante este panorama, asumiría la presidencia de la república Miguel de la Madrid Hurtado quien daría a conocer el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), en el cual se anunciaron las medidas orientadas a reactivar la economía y a establecer bases que permitieran poner en marcha el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, éste quedó resumido en los puntos fundamentales: disminución del crecimiento del gasto público; protección al empleo; aumento de los ingresos públicos; canalización del crédito a las prioridades del desarrollo nacional; reivindicación del mercado cambiario bajo la autoridad y soberanía del Estado; y reestructuración de la administración pública federal. Ante esta situación de crisis económica el Gobierno Federal, el Congreso del Trabajo y los empresarios firmaron un convenio por medio del cual se

pondría en marcha el Programa para la Producción, Abasto y Control del Paquete Básico de Consumo Popular, el cual implicaba establecer estricta vigilancia y control para el cumplimiento de volúmenes de producción, distribución, abasto y precios de los artículos contemplados en el Paquete Básico de Consumo Popular integrado por 23 productos.

El gobierno inició un programa de racionalización de subsidios y desaparecía en algunas ciudades el sistema COPLAMAR, sin embargo, algunas de las funciones de este organismo fueron asumidas por el Programa CONASUPO-Rural, el cual inició su programa de desarrollo a partir de la infraestructura anterior formado por almacenes, tiendas rurales y transportes con los que se abastecían las mercancías básicas a precios menores que los del sistema comercial o en donde este servicio no existía.

La CONASUPO en 1983 inició en la ciudad un sistema de bonos canjeables por mercancías con el propósito de incrementar el beneficio social. Estos bonos que eran adquiridos por empresas, instituciones o sindicatos se distribuían a los trabajadores que los cambiaban por mercancías en las tiendas del sistema DICONSA.

El 17 de octubre se da a conocer el Programa Nacional de Alimentación 1983-1988 (PRONAL) el cual busca como objetivos principales: lograr la soberanía alimentaria y alcanzar

condiciones de alimentación y nutrición que permitan el pleno desarrollo de las capacidades y potencialidades de toda la población.

Ante la situación económica que vivió el país durante el período 82-88, fue necesario ampliar la distribución de productos básicos con menores recursos financieros, las acciones realizadas en materia de abasto se dirigieron a zonas rurales y urbanas marginadas. DICONSA concentraba sus esfuerzos a la protección de los sectores de menores ingresos, centró sus acciones en la distribución de maíz, leche, huevo, aceite vegetal, azúcar y tortilla. En 1983 se instalaron 2867 tiendas, de éstas 1807 en zonas rurales; la comunidad participaba con sus recursos y su propia organización a través de los Consejos comunitarios de organización y funcionamiento de las tiendas.

En julio de 1985, los almacenes y tiendas rurales participaron en las compras directas a los productores. DICONSA planteó su transformación en "un elemento de promoción al desarrollo de mercados locales y un factor de apoyo para asegurar la transparencia en la aplicación de los subsidios".⁷ La descentralización y la eficacia en el abasto se convertía en un factor de apoyo al desarrollo regional y de participación de las comunidades.

⁷ Hernández. Op Cit. p. 7

Debido al fortalecimiento de la organización social para el abasto en el campo y la ciudad se plantea la desconcentración y descentralización de la empresa para mejorar la eficiencia del abasto. Se planteó la creación de empresas a nivel estatal constituyéndose 18 en lugar de 6, con la participación de los gobiernos de cada entidad y de una empresa controladora y de servicios propiedad de CONASUPO. Así el 28 de abril de 1986 se constituyó la **Distribuidora e Impulsora Comercial CONSUPO, S.A. de C.V. (DICCONSA)**. **DICCONSA** es el órgano corporativo localizado en la Ciudad de México, controlador de las empresas subsidiarias y propietario del capital social; y **DICONSA** alude al **Sistema de Distribuidoras CONASUPO**, que se encuentran distribuidas en todo el territorio nacional.

DICCONSA tiene como objetivo general: participar en el desarrollo económico y social del país, a través de la regulación y modernización del mercado de los bienes de consumo necesarios para la alimentación la salud y el bienestar físico de los sectores de la población económicamente débiles, tendiendo al lograr el desarrollo equilibrado de la producción de subsistencias, una comercialización eficiente y el aumento de poder real de compra de los consumidores de escasos recursos.

En cumplimiento de este objetivo, DICONSA ofrece una variada gama de bienes (productos de consumo básico) a precios más bajos que los del mercado, tanto en las áreas rurales a través del Programa Rural de Abasto Comunitario, como en las urbanas mediante el Programa de Apoyo a Zonas Populares Urbanas (PAZPU), definiendo como población objetivo a toda aquella de escasos recursos.

Dentro del Programa Rural funcionan diferentes programas especiales, uno de ellos es el Programa de Apoyo a Zonas Indígenas, el cual como se verá posteriormente se desarrolla en interrelación con otras instituciones en base a política actual de Esquema de Subsidios Dirigidos y relación con la política social y de desarrollo indigenista, así como especialmente la política alimentaria y de abasto.

**CAPITULO III. EL DERECHO A LA ALIMENTACION Y LA POLITICA
ACTUAL DE ABASTO 1989-1994.**

**3.1. Las Perspectivas del Abasto de los Productos Básicos
Frente a la Política Neoliberal del Estado.**

La crisis económica del país ha ocasionado el endeudamiento externo excesivo, hecho que condiciona cada vez más, bajo presiones internacionales la reorientación de la economía hacia la "Modernización del Estado". Otros factores que inciden en la reorientación de la economía son: la crisis económica del campo el cual sufrió abandono en contraposición a la excesiva atención a los centros urbanos a los que se intentaba garantizar el abasto a toda costa, sin considerar una mayor inversión al campo en cuanto a créditos, seguros, infraestructura y servicios públicos, para mejorar la producción de productos básicos, provocando que los productores agrícolas con menor oportunidad se endeudaran más y se hicieran objeto de la especulación e intermediarismo en la comercialización de su producción en el mercado interno. De esta manera muchos de ellos se vieron en la necesidad de orientar la producción a cultivos de mayor interés comercial obteniendo financiamiento externo. El mercado interno al verse desprovisto de los productos básicos de consumo popular se vio en la necesidad de importarlos, pagando aún mayor precio. Es así como la descapitalización del campo, ha

llevado en parte a la dependencia alimentaria y a la situación de pobreza que enfrenta el país.

Tal como se contempló en el primer capítulo la antigua concepción del Estado como ente regulador de las actividades de producción y distribución de alimentos, sufre desde hace algunos años serias transformaciones que inciden en la política de producción de alimentos de productos básicos y por ende en la política social.

La tendencia de estos cambios apunta hacia:

La privatización de la economía.

Apertura a la inversión privada nacional y extranjera.

Reducción del gasto público.

Retiro de la participación del Estado en las actividades económicas y prestación de servicios, inhibiendo la ingerencia de regulación en los mismos.

Retiro de los subsidios gubernamentales a la producción agrícola buscando "hacer más con menos" organizadamente: menor cantidad de productores, simplificación de los precios que interactúan en la cadena productiva, una administración más eficiente... surge una nueva figura económica en el campo: la del empresario agrícola, aunque disfrazado bajo el sistema de asociación con pequeños productores o

minifundistas, para no generar un conflicto agrario en el corto plazo"1.

Implementar un esquema de subsidios dirigidos.

La modernización del abasto "propone mecanismos que garanticen una mayor concurrencia de capitales privados, retirando sistemáticamente al Estado de jugar un papel activo en la regulación, es decir, que este realice inversiones directas en las diversas fases de la cadena o canalice subsidios masivos por no ser congruente con la política económica actual"2 Entonces la actuación del Estado consiste "... a nivel normativo, en impulsar la modernización del abasto y comercio interior, la eliminación de actividades monopólicas y subsidios indiscriminados, a una estructura de abasto y comercialización desconcentrada, competitiva y suficiente para atender a los grupos más necesitados. Se pretende que el mercado ofrezca bienes en cantidad suficiente, con precios y calidad adecuados"3, para ello se dará paso a "la desregulación económica, la promoción de la infraestructura comercial y servicios de apoyo para la comercialización, en especial el mayoreo, la información de

1 Torres, Felipe y Delgadillo. Proyecciones del Sistema de Abasto Alimentario en México (De la Modernización del Campo, de la Comercialización y del Abasto Popular). Revista Trabajo Social No. 42, ENTS-UNAM, Abril, Mayo, Junio 1990, p. 7

2 Torres, Felipe. Competencia y Desigualdad en el Nuevo Modelo de Abasto Alimentario en México. Revista Latinoamericana de Economía No. 88, Abril-Junio 1991, p. 140

3 Idem. p. 141

mercados, la promoción de formas asociativas de créditos y de compra; y la de subsidios dirigidos a los consumidores de más de bajos ingresos"4.

Para obtener ingresos necesarios que permitan capacidad de compra en el campo, no solo de productos básicos, se modifica también la forma de tenencia de la tierra dando paso a las asociaciones privadas nacionales y amplias facilidades a las internacionales para la inversión en la producción.

En especial, considerando que esta tesis tiene como objetivo promover el abasto de productos básicos a la población indígena es muy importante analizar el efecto que causará la privatización del campo específicamente el retiro de los subsidios.

La privatización del campo originará mayor concentración de recursos en grupos inversionistas reducidos. La inversión en el campo se enfocará a las tierras que cuentan con mejor infraestructura que garantice la producción quedando fuera de oportunidad los campesinos cuyas tierras no se adecúen a las exigencias de los inversionistas privados.

El papel de regulación del mercado que los subsidios desempeñaban procuraba el abasto de productos básicos a menor

4 Idem. p. 142

precios haciéndolos más accesibles a los consumidores de escasos recursos, forzando al mercado privado a respetar el "precio oficial" de venta al público principalmente en aquellos lugares en donde el sistema de abasto gubernamental no llegaba. El control a los precios de los productos básicos más los subsidios beneficiaban a la población en dos aspectos: se garantizaba que la población más pobre por lo menos tuviera acceso a los alimentos básicos y se generaba ahorro a los consumidores que podían destinar a la satisfacción de otras necesidades.

Con la desaparición de los subsidios las perspectivas del Abasto de Productos Básicos frente a la Política Neoliberal se encamina entonces a garantizarlo mediante el esquema de subsidios dirigidos, únicamente a los consumidores de más bajos ingresos "población objetivo", niños, madres embarazadas y en período de lactancia y ancianos; el resto de la población tendrá acceso a la libre oferta de productos básicos en el mercado privado para satisfacer sus necesidades de alimentación.

De esta manera la acción reguladora que el Estado venía ejerciendo sobre la economía se modifica. En materia de abasto se limita, reduciendo los subsidios que a través de CONASUPO y DICCONSA se ofrecían a la comercialización y distribución de productos básicos, en el mercado rural y urbano.

Los programas sociales se dirigirán a la producción, comercialización y al abasto apoyando a los grupos más pobres: campesinos e indígenas, que estén organizados y que ofrezcan garantía en la recuperación de los recursos que se les asignen; la oportunidad se reduce para aquellos grupos que no reúnan éstas condiciones.

La privatización de la economía y el retiro de los subsidios dificulta y limita el abasto de productos básicos a la población indígena, considerando que en general no representan un mercado que responda a los intereses de la inversión privada en cuanto a la producción y no tiene los ingresos suficientes para el consumo que garantice ganancias al mercado privado.

Ante este panorama la responsabilidad del Estado se encamina a mantener y mejorar los programas institucionales como el Programa Rural de Abasto Comunitario de DICCONSA, para ofrecer, por lo menos a precios más accesibles, los productos básicos a la población campesina de escasos recursos en apoyo a su alimentación y abasteciendo a las comunidades aún más alejadas. Así mismo los indígenas forman parte de la "población objetivo" a la que se orienta el esquema de subsidios dirigidos en materia de abasto y alimentación, los cuales se implementan mediante la colaboración interinstitucional, principalmente con el sector salud y educación como se verá posteriormente.

3.2. Política Alimentaria y de Abasto.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 dentro del Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida, se determinan las líneas de política que se derivan de la estrategia general de desarrollo del Plan, en donde se localiza la atención que se brindará a las demandas prioritarias de Bienestar Social cuyas acciones se establecen en relación a: "Asignar prioridades en atención a las necesidades básicas de la población,... agua potable, vivienda, **alimentación**, salud, y seguridad social, pavimentación, electricidad para uso doméstico y transporte urbano..."⁵

En materia de **Alimentación y Abasto** se especifica que: "La política alimentaria tiene como objeto asegurar el abasto de alimentos a la población en condiciones adecuadas de calidad y precio, sobre todo a los grupos de más bajos ingresos. Las acciones correspondientes abarcan desde la producción hasta la comercialización y el consumo, pasando por el acopio, el transporte, la distribución, el almacenamiento y la transformación industrial de los alimentos"

⁵ Salinas de Gortari, Carlos. "Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. México. Talleres Gráficos de la Nación, 1989. p.100

Para contribuir a mejorar la calidad nutricional de la alimentación se pretende apoyar la agricultura para generar aumento en su producción mediante la asignación de recursos, programas de desarrollo rural integral, a través de la Política de Modernización del Campo.

El Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994 tiene como objetivo fundamental "aumentar la producción y la productividad del campo llevando justicia a la familia de los productores. Esto garantizará el abasto nacional y permitirá al país alcanzar la soberanía alimentaria"⁶. Dentro de los objetivos generales destaca "la apertura comercial para asegurar el abasto, eliminar restricciones para una mejor asignación de recursos, impulsar el desarrollo de esquemas propicios para la inversión nacional y extranjera; esto mediante la desincorporación de las actividades que realiza el Estado en materia de procesamiento y comercialización de productos y la transformación de los subsidios generalizados en dirigidos"⁷. Y para que la población rural pueda obtener ingresos que les faciliten el acceso a la apertura productiva y comercial se impulsarán "nuevas formas de ingreso", que les permitan aumentar su poder de compra, especialmente de

6 Gobierno Federal. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. "Programa de Modernización del Campo 1990-1994. México, 1990. p. 23

7 Idem. p. 24

productos básicos para satisfacer las necesidades alimentarias.

En cuanto al abasto se pretende combatir el intermediarismo y la especulación, crear mecanismos eficientes de acopio, almacenamiento, distribución, abasto y comercialización, o bien mejorar los existentes adecuándolos a la situación actual. Por otra parte a través de centros de abasto convenientes se planea reducir los costos de comercialización para que los consumidores aumenten su poder de compra.

Y en relación a la política de subsidios esta se "orientará fundamentalmente al consumo de alimentos de los grupos de bajos ingresos. Se pondrá especial atención en la alimentación de preescolares, lactantes y mujeres gestantes, por la importancia de estas etapas en la configuración de aptitudes... Se mejorará la coordinación institucional, intersectorial e interregional"⁸

El Plan Nacional de Desarrollo dicta la Política alimentaria que se desglosa ampliamente en el Programa Nacional de Alimentación (PRONAL) 1990-1994, aprobado el 22 de agosto de 1990 con carácter de Programa Especial el cual tiene como objetivos específicos:

- Apoyar a la Soberanía Alimentaria Nacional.

⁸ Salinas. Op Cit. p. 108

- Garantizar la seguridad alimentaria a la población en términos de: suficiencia, disponibilidad y acceso.

Pretende alcanzar objetivos a corto plazo:

- Apoyar la disponibilidad de alimentos para cubrir los requerimientos básicos de la población, prioritariamente los de menores ingresos, preescolares, mujeres gestantes y en periodo de lactancia, ancianos, así como de la que habita en las regiones en las que se registran carencias nutricionales, donde será necesario orientar los recursos derivados de los programas de ayuda alimentaria hacia otros grupos.

Objetivos a mediano plazo:

- Apoyo a la producción de alimentos
- Garantizar el abasto de los alimentos estratégicos y básicos de acuerdo a los requerimientos nacionales de cantidad y oportunidad, asegurando su disponibilidad.

Asimismo se plantea la especial atención que se brindará al **medio rural** en cumplimiento de estos objetivos ya que es allí donde se presentan las principales deficiencias alimentarias, reduciendo la población su dieta al consumo de maíz y frijol; se enfrentan también a la dificultad del abasto a las zonas rurales ya que los costos de transportación son muy altos, y no cuentan con centros de abasto regulares para ello, por lo tanto, para evitar que sea la población rural quien más padezca el desabasto y sea quien pague los precios más altos

por los alimentos de consumo básico, se pretende apoyar el sistema de almacenes y tiendas rurales del Sector Público, llámese DICONSA y/o CONASUPO en general.

Por otra parte se plantean las limitaciones que tiene la población que vive en el medio rural para tener acceso a programas de asistencia alimentaria.

Para llevar a cabo la Política Alimentaria el Gobierno Federal designa recursos que se destinan a la atención de los aspectos de la alimentación en todo su proceso; para utilizarlos racionalmente se crea la Comisión Nacional de Alimentación (CONAL), como un órgano de coordinación y definición de políticas, estrategias y acciones en materia de alimentación y nutrición.

La CONAL es encabezada por el C. Presidente de la República y la integran los Secretarios de:

- Hacienda y Crédito Público
- Programación y Presupuesto
- Comercio y Fomento Industrial
- Agricultura y Recursos Hidráulicos
- Salud
- Reforma Agraria
- Pesca

El Jefe del Departamento del distrito Federal y los Directores Generales de la:

- Compañía Nacional de Subsistencias Populares
- Del Instituto Nacional de la Nutrición
- Y del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

Esta comisión tiene como funciones:

- Establecer los mecanismos que garanticen la adecuada coordinación de las acciones que sean responsabilidad de las dependencias y entidades en materia alimentaria para alcanzar los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.
- Opinar sobre los programas y presupuestos de las dependencias y entidades del Sector Público, que prevean acciones relacionadas con el Programa Nacional de Alimentación, así como establecer los lineamientos para la integración de éste y los programas anuales respectivos.
- Establecer políticas y programas complementarios.
- Evaluar periódicamente los resultados de los objetivos de los programas en materia alimentaria.

Ahora bien, los recursos con que se emprenden los diversos programas en materia de alimentación son obtenidos, como se mencionó anteriormente, a través de compromisos de colaboración con organismos financieros internacionales como: el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento

(BIRF), representantes de éstos configurados en una Misión, colaboran con la CONAL para orientar y evaluar los diferentes programas a los que se destinarán los recursos o que se han destinado anteriormente, en calidad de préstamo; opinar acerca de la política alimentaria y/o definir y analizar los proyectos que se elaboren para futuros compromisos de colaboración. Es así como se han definido, ejecutado y evaluado los programas para "Mejorar la Situación Alimentaria y Nutricional de la Población de bajos Ingresos" como:

- Programa de Asistencia Alimentaria a cargo del DIF.
- Programa Integral de Apoyo a Nutrición a cargo del Instituto Nacional de la Nutrición.
- Programa de Nutrición-Salud a cargo de la Secretaría de Salud.
- Programa Nacional de Solidaridad.
- Programa Rural de Abasto Comunitario a cargo de DICCONSA.
- Programa de Abasto Social de Leche a cargo de LICONSA.
- Programa Maíz-Tortilla a cargo de DICCONSA.
- Programa de Orientación Alimentaria a cargo del Instituto Nacional del Consumidor.

El compromiso de colaboración se designa para un determinado lapso de tiempo, es decir, el monto del préstamo es otorgado cada período acordado que suele ser cierta cantidad de recursos por año, y el compromiso se refrenda al mismo tiempo. Es así como en marzo de 1990 la CONAL se reunió con la Misión de los organismos antes señalados para discutir los

programas relacionados con la Política Alimentaria en relación con:

Subsidios generales y aspectos de controles de precios al consumidor y al productor.

Esquema de subsidios dirigidos

Aspectos de combate contra la pobreza.

Aspectos de Política de Nutrición.

Y también aspectos de política de gasto público en agricultura, política de precios y comercio exterior de insumos y productos agrícolas y sus derivados, etc.

Como se aprecia, la política Alimentaria y de Abasto del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, responde en primera instancia a las necesidades prioritarias de la población de escasos recursos con el objeto de alcanzar un mejor grado de bienestar social, sin embargo, se encuentra claramente "condicionado" a las sugerencias que plantean los organismos internacionales que proporcionan los recursos, aunque éstos sean en calidad de préstamo, no obstante, tanto ellos como el Gobierno federal comparten un fin común: el acceso de la población que más lo necesita a una adecuada alimentación y abasto con el objeto de mejorar su nivel de vida.

El tipo de regulación en materia de abasto a los sectores de escasos recursos esta normado en los principios constitucionales como se verá a continuación, así mismo se desarrollará con más detenimiento el Programa Rural de Abasto

Comunitario poniendo especial atención al abatimiento de los niveles de pobreza extrema en zonas indígenas. Esto servirá de enlace para ubicarse en el Programa de Apoyo a Zonas Indígenas que contempla el abasto de bienes de consumo básico a los Albergues Escolares Indígenas, en apoyo a la alimentación de la niñez indígena de México, programa en que participa el Trabajador Social.

3.3. Artículos 4º, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los indígenas, no obstante, de formar parte viva de la historia de nuestro país han sido objeto de discriminación y marginación en el acceso al bienestar social, lo que les ha colocado en una grave situación de pobreza y en un claro nivel de desigualdad frente a la misma población rural e indiscutiblemente, frente a la población urbana. No es una casualidad que su "status" se eleve a rango constitucional; frecuentemente se denuncian los abusos de que son objeto; ello responde al reclamo de los propios indios en demanda al respeto de su integridad como grupo social y aprensiones de organizaciones que abogan por la legitimidad de sus derechos como mexicanos.

Por lo anterior, el 28 de Enero de 1992 se publica en el Diario Oficial de la Nación el Decreto por el cual se reforma el Artículo 4º de la Constitución Política en el cual se plasma el reconocimiento y la protección a los indios como mexicanos, señalando que: "La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean

parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley"9. De esta manera se plantea la protección a la población indígena como principio constitucional, sin embargo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no contempla específicamente a la alimentación como un derecho constitucional inherente a los mexicanos que el Estado deba garantizar, no obstante, el artículo 4º también establece que: "Toda persona tiene derecho a la protección a la salud" y que "Es deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental"10, en ambos casos se establece que la ley definirá el apoyo mediante las instituciones públicas, que se brindará a los menores.

Como se aprecia, la satisfacción de las necesidades de los menores es obligación de los padres dentro de las cuales se contempla la alimentación, el vestido e incluso el afecto, estos factores en su conjunto conforman la salud biopsicológica de los menores primordialmente; en relación a la tarea del Estado, éste constituirá un apoyo en la satisfacción de las necesidades, a través de instituciones tales como: DIF Sistema para el Desarrollo Integral de la

9 Diario Oficial. Decreto por el que se reforma el artículo 4º de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos. México, T. CDLX, No. 19, 28 de enero de 1992. p. 5

10 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 27, México. Ed. Andrade, 1979.

Familia, la Secretaría de Salud, la CONASUPO y el INI. Este último como agente institucional con la tarea de brindar protección a la población indígena, incluida la asistencia social que se proporciona especialmente a la niñez indígena.

El papel del Estado para garantizar el derecho a la alimentación consiste primeramente en proteger la propiedad de las tierras y aguas de los campesinos, incluidos los indígenas, y el apoyo a la producción que de alguna manera determinan el abasto y bienestar para los mexicanos.

Asimismo, la permanencia del ejido, es el "factor político" del Programa de Modernización del Campo Mexicano, para incrementar la producción y productividad, no solo como unidad económica sino que "La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de

preferencia que prevea la ley"11. Con esta modificación se permite pues la asociación con capitales privados, la transferencia de la propiedad del ejido e incluso su venta. Lo anterior está contemplado en las reformas al artículo 27 constitucional publicado en el Diario Oficial el 6 de Enero de 1992.

Por otra parte la fracción VIII establece que: "La ley protegerá la integridad de las tierras indígenas", ésto tiene primordial importancia si se considera que más allá del sentimiento de arraigo cultural por la tierra, los indígenas obtienen de sus parcelas la producción que utilizan principalmente para su alimentación. Así mismo la fracción XX declara que: "El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el uso óptimo de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y comercialización, considerándolos de interés público."12

Cabe mencionar que la gran mayoría de la producción agropecuaria la constituyen los alimentos de consumo básico,

11 Procuraduría Agraria. Artículo 27 constitucional. Talleres Gráficos de la Nación, México, Julio 1992. p. 11

12 Constitución Política de los E.U.M. Op Cit. p. 5

así pues el proceso tanto de industrialización como de comercialización son considerados de interés primordial para el Estado y la población; no obstante que su intervención en la regulación de estos procesos actualmente disminuya.

El artículo 28 en el cual se prohíben los monopolios establece que: "La ley fijará las bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional y el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos... a fin de evitar intermediaciones... que provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios". De igual forma el acaparamiento que tenga por objeto el alza de precios por parte de productores, industriales o comerciantes y que perjudique al público en general, será severamente sancionado. Y por último se determina que: "se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias..."¹³

En base a lo anterior se puede concluir que el artículo 28 protege la distribución y venta de los productos de consumo básico así como el abasto para la población en general, de esta forma se garantiza constitucionalmente, la satisfacción de las necesidades en materia de alimentación para todos los mexicanos, aunque se preve la limitación de la acción de este

¹³ Constitución Política de los E.U.M. Op Cit. p 26

artículo por la apertura hacia la privatización de la economía.

La protección que se proporciona en particular a la niñez y a la población vulnerable de escasos recursos y/o que vive en pobreza extrema, es producto de la Política Alimentaria y de Abasto que encuentra su principio y base en los artículos constitucionales antes señalados.

3.4. El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) y los Pueblos Indígenas.

Partiendo del compromiso que tiene el Estado, para garantizar constitucionalmente, la satisfacción de las necesidades de la población y teniendo como sustento el Sistema Nacional de Planeación Democrática, se crea el 5 de diciembre de 1988, el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) por acuerdo presidencial, el cual actuará "como órgano de coordinación y definición de las políticas, estrategias y acciones que en el ámbito de la administración pública se emprendan para combatir los bajos niveles de vida...asegurar el cumplimiento en la ejecución de programas productivos y de bienestar social"¹⁴.

El Consejo consultivo del Programa Nacional de Solidaridad elaboró un diagnóstico acerca de la situación de pobreza de la población, que existe en México. Este es por demás interesante. Para los propósitos de esta tesis se hará énfasis en lo referente a la alimentación.

El diagnóstico inicia mencionando que durante los años 1933 hasta 1981 el auge económico logró un crecimiento que permitió la creación de instituciones y la puesta en marcha

14 Diario Oficial. Acuerdo por el que se crea la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad. México. T. CDLX, No. 3. Diciembre 6 de 1988.

de programas de tipo social en beneficio de los intereses de los campesinos y trabajadores, permitiendo que las condiciones de vida de la población mejorarán notablemente, sin embargo, este crecimiento económico y las políticas de los programas sociales "no sacaron de la pobreza aún extrema a muchos millones de mexicanos. No lograron reducir la desigualdad de la distribución del ingreso... y provocaron un importante deterioro en la base material del desarrollo de la naturaleza"¹⁵. Como consecuencia de lo anterior en 1987 había 17.3 millones de personas que vivían en **pobreza extrema**, o sea población que no satisface siquiera el 60 % de sus necesidades; y 24.0 en **pobreza**, es decir aquellos que no satisfacen las necesidades que le podrían dar un bienestar mínimo, en consecuencia 41.3 millones de personas que padecen situaciones precarias y que conforman prácticamente la mitad de la población que para ese año era de 81.2 millones de personas.

Es pues la mala distribución del ingreso nacional lo que ocasiona la pobreza en general, ya que "el ingreso por persona de los más pobres es notablemente inferior al del resto de la población..."¹⁶

15 Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. "El Combate a la Pobreza" p. 20

16 Idem. p. 21

Los años de crisis que el país ha enfrentado han aumentado el número de pobres junto con el crecimiento demográfico que en 1981 paso de 71.4 millones a 81.2 millones y los pobres lo hicieron de 32.1 a 41.3 millones. "En este breve lapso nueve de cada cien mexicanos que se añadieron a la población pasaron a formar parte de los pobres"¹⁷ . Esta situación se agudiza por la crisis del desempleo y la baja del salario real, situación que afecta en mayor grado a los trabajadores del campo, ocasionando la caída de los precios de garantía.

El momento de crisis provoca también que el gobierno reduzca el gasto público en la agricultura y en los rubros de gasto social (educación, salud, infraestructura, caminos, agua potable y comunicaciones). De esta manera los renglones de bienestar social, alimentación, salud, educación y vivienda se trataron de cubrir, mas no de manera suficiente.

Por otra parte "la dinámica demográfica y la incapacidad del sistema para absorber la fuerza de trabajo, mediante empleos bien remunerados, arrojaron un alto porcentaje de desocupación abierta y uno aún mucho mayor de subocupados"¹⁸. Se estima que el 12% de la Población Económicamente Activa esta desempleada, y alrededor del 40% esta subempleada. Los que trabajan por cuenta propia son los que reciben menos

17 Idem. p. 24

18 Idem. p. 27

ingresos. La ubicación del mayor índice de pobreza y pobreza extrema se encuentran en el sector rural, "el 80% de los ocupados en las actividades agropecuarias pertenece a hogares de pobreza, de los cuales la mitad se encuentra en condiciones de pobreza extrema" y "dentro de las zonas rurales la población indígena, los trabajadores migrantes..., los minifundistas en zonas temporales y los habitantes de las zonas desérticas son los que sobreviven en las peores condiciones. Y las mujeres y los niños dentro de estos grupos los más afectados"¹⁹ .

En las zonas urbanas son los trabajadores de la industria de la construcción y los servicios quienes presentan condiciones de pobreza extrema. Por consiguiente los trabajadores tanto urbanos como rurales son analfabetas y carecen de capacitación para el trabajo, manteniendo un nivel general de bajos salarios, lo que los coloca en mayor desventaja.

Por último **"son las zonas rurales las que concentran el grueso de la población en extrema pobreza.** Estas se ubican en las zonas montañosas -de difícil acceso- que parten de Chiapas y pasan por Oaxaca, Veracruz, Puebla, Guerrero, parte del Estado de México, Hidalgo y Tlaxcala y continúan por Michoacán y zonas de Nayarit, Durango y Chihuahua, por un lado y, por el otro, las huastecas y la zona desértica del

19 Idem. p. 28

país. Este "espinazo de la pobreza" coincide ampliamente con las zonas de mayor densidad indígena"²⁰

Las condiciones de vida que en materia de alimentación y nutrición afectan seriamente a los grupos más pobres, ha sido provocada por la disminución de la producción de alimentos básicos, la descapitalización del campo, la deficiencia de la política de subsidios concentrada en las zonas urbanas principalmente en el Distrito Federal y la cobertura reducida, menos del 15% de los subsidios llega a las zonas rurales en donde se concentra mayormente la población que vive en condiciones de pobreza extrema. Así se tiene que "alrededor del 40 por ciento de la población se encuentra por debajo de los mínimos nutricionales comunmente aceptados. El problema alimentario en México afecta aproximadamente a 39 millones de personas, de las cuales 27.5 millones viven en el sector rural y el resto en el ámbito urbano... Es, ante todo, una cuestión de equidad en la distribución..."²¹

Así pues, la mala distribución del ingreso incide gravemente, limitando a la población del campo al acceso de una alimentación con los mínimos requeridos para su nutrición, ya que "en las zonas rurales pobres, ante la caída de la producción agropecuaria la población redujo considerablemente

20 Idem. p. 34

21 Idem. p. 37

su dieta alimentaria. Aunque la desnutrición afecta a amplios grupos de la sociedad, es importante destacar que es dos veces más frecuente, en las zonas rurales y es más grave en el sur, centro y sureste del país. Afecta especialmente a los niños, madres gestantes y en etapa de lactancia y ancianos, definidos como grupos en extremo vulnerables"22

Ante este panorama el Programa Nacional de Solidaridad "es el instrumento creado por el gobierno de la República para emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema mediante la suma de esfuerzos coordinados de los tres niveles de gobierno y los concentrados en los grupos sociales"23

Con el fin de establecer los criterios y lineamientos para la integración de los programas especiales, los programas anuales, en los que se especifican las acciones obligatorias del sector público, definir las estrategias políticas y acciones correspondientes a satisfacer los mínimos de bienestar social, definir los mecanismos de coordinación, participación conjunta de las acciones entre dependencias y entidades de la administración pública federal y evaluar los resultados, los objetivos de los programas especiales, se crea la "Comisión del Programa Nacional de Solidaridad". Esta

22 Idem. p. 39-40

23 Idem. p. 6

comisión es encabezada por el Presidente de la República, e integrada por los Secretarios de :

- Hacienda y Crédito Público.
- Programación y Presupuesto.
- Comercio y Fomento Industrial.
- Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- Desarrollo Urbano y Ecología.
- Educación Pública.
- Salud.
- Trabajo y Previsión Social.
- Reforma Agraria.
- Pesca.

Y el Jefe del Departamento del Distrito Federal, así como los Directores Generales del:

- Instituto Mexicano del Seguro Social.
- Compañía Nacional de Subsistencias Populares.
- Instituto Nacional Indigenista.
- Fondo Nacional para el Desarrollo de las artesanías.

El PRONASOL funciona a través de proyectos de inversión recuperables, que surgen de las asociaciones de las comunidades organizadas, tanto en el medio rural como en el urbano, y que se enmarquen dentro de las siguientes áreas:

- Alimentación.
- Regularización de la tenencia de la tierra y vivienda.
- Procuración de la Justicia.
- Apertura y mejoramiento de espacios educativos.
- Salud.

- Electrificación de comunidades.
- Agua potable.
- Infraestructura agropecuaria.
- Preservación de recursos naturales.

La población objetivo del PRONASOL es:

- Los pueblos indígenas.
- Los campesinos de escasos recursos.
- Los grupos urbanos.
- Los habitantes de las zonas áridas

Dentro de estos se localiza la población vulnerable, niños es edad preescolar, madres gestantes o en período de lactancia y ancianos.

Para combatir la pobreza se pretende, en materia alimentaria, proporcionar a todos los mexicanos una dieta adecuada, diversificada y a bajo costo como base de los servicios mínimos de bienestar, además de salud, educación y vivienda a los que tengan acceso la población a la que se dará protección primaria.

Para asegurar la alimentación se emprenderán acciones encaminadas a:

- Proporcionar una dieta suficiente, diversificada y a bajo costo con acceso universal. Se requiere determinar una

canasta básica que sirva de referencia a las distintas expresiones regionales de alimentación existentes en el país.

- Promover la autosuficiencia alimentaria con un impulso decisivo a la producción de básicos.

- Asignar la más alta prioridad a los sectores agrícola y pesquero, tanto por ser la fuente primordial de productos básicos como por absorber a los grandes núcleos de productores pobres.

- Llevar a cabo un nuevo esquema de subsidios selectivos a la producción y el consumo de alimentos básicos.

- Impulsar una política de producción basada en la diversidad de recursos y potencialidades que ofrece el país y en tecnologías adecuadas a las distintas condiciones ambientales.

- Postular como elemento central de la estrategia los aumentos en la producción y productividad de la economía campesina, diseñando políticas específicas para su modernización y tecnologías que no deterioren la base material de la producción.

- Llevar a cabo una reforma de las instituciones, en sus estructuras y prácticas, de tal forma que sus acciones

lleguen a los grupos que más lo necesitan. Ello implica una mejor coordinación interinstitucional y,

- Fortalecer la participación de las organizaciones de productores en el diseño, instrumentación y evaluación de los programas.

Se requiere, por último, promover acciones que al mismo tiempo que presten atención a las zonas rurales y a los grupos campesinos, permitan crear condiciones para un desarrollo más equitativo en el campo, haciendo hincapié en la satisfacción de las necesidades alimentarias de los grupos más pobres. Ello implica que la modernización del campo represente para los productores y consumidores de menores recursos una opción de desarrollo productivo y no una acción estatal para administrar su pobreza.²⁴

Como se aprecia en los postulados del PRONASOL, la atención al área de la alimentación, así como la población indígena se enuncian en primer lugar, se destaca de esta manera la importancia y el compromiso de la Política Social, con la población india haciendo énfasis en el apoyo que se brindará a la producción de alimentos y el abasto de productos básicos a precios accesibles, reforzando los servicios de salud y educación, retomando, respetando y preservando sus valores

24 Idem. p. 81-82

culturales como: lengua, costumbres y tradiciones; por otra parte se plantea evitar discriminación y desventajas de que son objeto los indígenas en la procuración de justicia.

Para llevar a cabo lo anterior, se determinarán programas institucionales en los que participarán las Secretarías e Institutos responsables, los recursos con que pondrán en marcha tanto los programas institucionales, como los proyectos productivos se obtendrán los préstamos internacionales que otorgó el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

3.5. La Alimentación y el Abasto del Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas 1991-1994.

El Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas, presenta un diagnóstico general de las condiciones de vida de los pueblos y comunidades indígenas y establece "los lineamientos de política, las estrategias para superar la pobreza extrema que padecen"²⁵

Los datos estadísticos que sustentan el diagnóstico, se basan en el censo de 1980, el cual determina que el 9% del total de la población habla una lengua indígena, en proporción al mínimo irreductible, este porcentaje representa en 1990, a siete millones de individuos, esto coloca a México como el país con más población indígena en el continente.

Existen 56 lenguas diferentes, siendo las cinco más importantes el Náhuatl, Maya, Zapoteco, Mixteco y Otomí. Las cuales representan el 63%, del total de hablantes, el resto que es el 37% pertenecen en cantidad diversa a las 51 lenguas restantes.

Se puede decir, que la población indígena habita principalmente en el medio rural, ya que el 69.9% vive en

²⁵ Instituto Nacional Indigenista. "Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas 1991-1994". México, Ed. Grupo Edición, 1990 p. 5

municipios rurales, es así como uno de cada seis habitantes rurales es indígena.

Una importante proporción de indígenas se ubica en las grandes ciudades como el Distrito Federal, Monterrey y Guadalajara, así como en ciudades de la frontera norte del país. Sin embargo, el sureste y la zona centro de México, concentran en mayor proporción a la población indígena, siendo su distribución de la siguiente manera:

Oaxaca

Veracruz

Chiapas

Yucatán

Puebla

México

Hidalgo

Guerrero

Distrito Federal

10.San Luis Potosí

11.Michoacán

Los estados con menor proporción son:

Veracruz

Chihuahua

Sonora

Baja California

Nayarit

De los estados que según el Consejo Nacional de Población (CONAPO), en 1980, consideró con mayor índice de marginalidad coinciden con aquellos que tienen mayor número de indígenas:

Oaxaca

Chiapas

Guerrero

Hidalgo

En los municipios con los mayores índices de pobreza, se localiza la población indígena siendo: "el 70% de los indígenas censalmente registrados en 1980, quienes habitan en ellos: 3 millones 684 mil personas mayores de cinco años, equivalentes a un total de 4 millones 443 mil habitantes. El 96.5% de ellos radica en municipios con alto y muy alto grado de marginalidad, según la clasificación de CONAPO"²⁶, situación similar de pobreza enfrentan los indígenas concentrados en las grandes ciudades.

La marginalidad de los pueblos indígenas se traduce en serios problemas económicos y sociales. Los indios son objeto de injusticias en materia penal, continuas dificultades en materia agraria, constantes abusos en materia laboral, y problemas en educación; sin embargo, el problema más grave al que se enfrentan es la pobreza.

26 Idem. p 23

Las comunidades indígenas en su mayoría han sido desplazadas a lugares que son de difícil acceso, no cuentan con servicios públicos, sean estos: caminos, medios de comunicación, electricidad, agua potable, drenaje, servicios educativos, servicios médicos, comerciales y recreativos. Las actividades agropecuarias a las que en su mayoría se dedican, carecen de fuentes de financiamiento para mejorar la producción, esto ocasiona que se enfrenten a serios problemas de intermediarismo en la comercialización de sus productos, obteniendo ingresos insuficientes para el sostén de las familias y si a esto se agrega un abasto inadecuado a precios elevados, el resultado es un alto índice de desnutrición que se presenta en las zonas indígenas, principalmente en niños menores de 4 años y en edad escolar. Los niños son incorporados a temprana edad al trabajo productivo familiar, esta es una de las múltiples causas que ocasionan no solo la deserción escolar, sino que limita la incorporación de éstos a la educación primaria básicamente.

El Programa de Modernización Educativa 1989, estima que: "alrededor de 300 mil niños en edad escolar, fundamentalmente habitantes de zonas rurales, aún no tienen oportunidades de acceso al primer grado"²⁷

27 Idem. p. 33

De lo anterior se deducen dos grandes problemas medulares: la alimentación deficiente y el abasto inadecuado e inoportuno de las comunidades indígenas, ante lo cual el Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas, plantea como objetivos centrales: "La corrección de la justicia y el ataque frontal a la pobreza"²⁸, orientando los esfuerzos gubernamentales a elevar sus niveles de nutrición y desarrollo productivo, social y cultural en su conjunto.

Con el objeto de elevar el nivel nutricional se plantea: "promover con la participación comunitaria programas de ayuda alimentaria directa para grupos de riesgo en zonas de pobreza extrema"²⁹ y vinculando la situación alimentaria con el abasto se reconoce la necesidad de fortalecer y ampliar el sistema de abasto en zonas indígenas, estableciendo también un sistema de comercialización eficaz evitando intermediación. De esta manera, se reconoce el apoyo que Diconsa brinda mediante el sistema de abasto rural y se determina aumentar el impulso de este servicio en beneficio de la población rural en general, el cual articulado con los mecanismos de comercialización en el medio rural pueden vincularse con los Fondos de Solidaridad para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

28 Idem. p. 42

29 Idem. p. 56

El problema de abasto afecta a toda la población indígena, a todos limita el acceso a una alimentación con adecuado nivel nutricional, e incluso el problema se agudiza seriamente cuando es la niñez indígena la que padece desnutrición y que a causa de ello muere en sus primeros años de vida o si aún superada esta etapa por producir lo que ha de comer no tiene acceso a la educación y en algunos casos presentan deficiencias en el aprendizaje.

La disyuntiva de comer o estudiar como alternativa para la niñez indígena es preocupante. Ante esta situación la participación de instituciones como el PRONASOL, INI, CONASUPO, y DICCONSA se han dado a la tarea de canalizar sus esfuerzos, a través de sus programas especiales para mejorar el abasto atendiendo y satisfaciendo en buen grado las necesidades de la población indígena en general y la niñez indígena en particular.

CAPITULO IV. LA PARTICIPACION DE DICCONSA EN EL ABASTO A
ZONAS INDIGENAS.

La pobreza extrema como se vió, afecta principalmente a las comunidades rurales en las que se concentra el grueso de la población indígena, la cual presenta en materia de alimentación, el mayor grado de desnutrición incidiendo en los grupos más vulnerables como son niños, mujeres gestantes o en período de lactancia y ancianos. Lo anterior es ocasionado por la mala distribución del ingreso nacional, la inadecuada orientación de los subsidios, la descapitalización del campo y las condiciones que impiden el abasto suficiente y oportuno.

Ante esto los esfuerzos que el gobierno dirige en la lucha para erradicar la pobreza extrema se manifiestan en la coordinación de políticas entre el Plan Nacional de Desarrollo, El Programa de Modernización del Campo, el Programa Nacional de Solidaridad y el Programa de Desarrollo de los Pueblos Indígenas, los cuales emprenden sus estrategias a través del trabajo coordinado e interinstitucional, partiendo del impulso de la economía campesina, ya que se considera que el proceso de modernización del Estado, con el cual se pretende alcanzar un mejor nivel de desarrollo económico, no puede llevarse a cabo si antes no se ha logrado que la población supere la pobreza y tenga acceso a mejores condiciones de vida, es decir, se

pretende que a través de la política social en materia de abasto, la población este mejor alimentada, y que se incorpore a la dinámica económico-social que el proceso en vías de la modernización requiere.

Se ha destacado ya la importancia que brinda el Estado a la alimentación de la población, específicamente de escasos recursos, hecho que encuentra punto de partida en la Política Alimentaria y Abasto del Programa Nacional de Desarrollo, la cual se traduce en objetivos, líneas de acción y asignación de recursos a través del Programa Nacional de Alimentación y con el fin de enfrentar la pobreza extrema, el Programa Nacional de Solidaridad señala como primera área de atención la alimentación y como prioridad la atención a los pueblos indígenas; además el Plan Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas destaca la necesidad de fortalecer el sistema de comercialización para mejorar el abasto y con ello el nivel nutricional de la población indígena.

En el marco de la labor que las instituciones tienen, la aplicación de la política de abasto y alimentación en vías de alcanzar el bienestar social, encontramos que la **Distribuidora e Impulsora Comercial Conasupo** representa el aparato comercial más importante con que cuenta el Estado ya que participa en el desarrollo económico y social del país a través de la regulación y modernización del mercado de productos básicos para la alimentación acercándolos a la

población de escasos recursos, participando de esta forma en el abasto a la población indígena, formando parte importante del Programa Rural de Abasto Comunitario.

A continuación se presenta a grandes rasgos el funcionamiento del Programa Rural, el sistema de Almacenes Comunitarios y Tiendas Campesinas que benefician a la población rural e indígena, esto con el objeto de ubicar la organización y funcionamiento de la Gerencia de Apoyo a Zonas Indígenas y la participación de Diconsa en el abasto de productos básicos a los Albergues Escolares Indígenas del INI en apoyo a la alimentación de la niñez indígena de México.

4.1. Funcionamiento del Programa Rural de Abasto Comunitario de DICONSA.

Como se recordará en 1979 se firma el convenio para la creación del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupo Marginados (COPLAMAR) que dio origen al sistema CONASUPO-COPLAMAR de Abasto a Zonas Marginadas, para garantizar el abastecimiento de productos básicos a dichas zonas.

En esos momentos iniciaba el sistema de abasto rural más importante de México. Al término del sexenio desaparece COPLAMAR y el sistema de abasto CONASUPO-COPLAMAR pasa a formar parte del Programa Rural de DICONSA.

La política del Estado para la Modernización iniciada hace varios años, comenzó afectando todos los ámbitos de la economía, en vías de asegurar la recuperación económica.

En el ámbito actual DICONSA orienta su objetivo general a: "participar en el desarrollo económico y social del país, a través de la regulación y modernización del mercado de los bienes de consumo necesarios 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 subsistencias, una comercialización eficiente y el aumento del poder real de compra de los consumidores de escasos recursos".

Debido al cambio estructural que realiza CONASUPO en el período 1989-1990 como parte del Programa de Reestructuración, significó para DICONSA un cambio muy importante en los siguientes aspectos:

- Retiro de la paraestatal en la adquisición de granos básicos excepto maíz y frijol.
- Cierre de tiendas Conasuper, transferencia de centros comerciales a Impulsora del Pequeño Comercio (IMPECSA) y retiro de concesiones a tiendas conasupo.
- Consaupo seguirá asegurando el abasto de básicos e integrando las reservas técnicas reguladoras de sus productos.
- Eliminar los subsidios generalizados para que lleguen a las clases más desprotegidas.

Esta reestructuración esta plasmada en los objetivos y estrategias del Programa de Modernización del Campo; se deriva entonces de la orientación del Estado hacia la apertura económica a la iniciativa privada. Se libera casi por completo la cobertura que DICONSA tenía en las zonas urbanas y con ello los subsidios generalizados en subsidios dirigidos delimitandose únicamente al programa maíz-tortilla. Y no obstante el adelgazamiento de la nómina de empleados tanto a nivel central como en Empresas y sucursales para efectos de la disminución del gasto público, se destaca la importancia que se brinda al medio rural, mediante el abasto

que realiza DICONSA a través del Programa Rural de Abasto Comunitario.

El Programa Rural tiene como objetivo principal garantizar el abasto de productos básicos sean estos: maíz, frijol, azúcar y arroz entre otros, operando eficientemente, es decir, en volúmenes suficientes, con oportunidad, calidad y a los precios más bajos posibles, en beneficio de las comunidades campesinas que no cuentan con recursos económicos y materiales para obtenerlos.

Además de los productos antes mencionados, este programa de distribución comprende una gran variedad de productos, de tal manera que abastece de todos aquellos que la comunidad demande.

Las metas del programa son:

- Abastecer a través de tiendas campesinas a todas las comunidades rurales con una población de entre 500 y 5,000 habitantes que requieran de este servicio y así lo soliciten.
- Lograr la participación comunitaria para que sea esta quien se haga cargo de la administración completa de los almacenes rurales.
- Lograr que en el corto plazo el sistema alcance su autosuficiencia financiera.

Como se aprecia el Programa Rural opera en las comunidades rurales campesinas, a las que pertenecen mayoritariamente los indígenas.

En sus inicios el financiamiento del programa en cuanto a la inversión en infraestructura y transportes fue absorbida por el Gobierno Federal, actualmente los gastos de operación son cubiertos con las ganancias de las tiendas campesinas más el presupuesto asignado a la Empresa.

Los alcances, logros y beneficios del programa han sido muchos, entre ellos:

- Aproximadamente el 90% de las comunidades entre los 500 y 5,000 habitantes cuentan con una tienda rural.
- Hasta 1988 la población logró un ahorro promedio del 14% al comprar en las tiendas campesinas en comparación con el comercio privado.
- En 1987 la operación del programa se llevó a cabo con los propios recursos generados por el programa.
- Se ha asegurado el abasto de los productos básicos del programa y otros a las comunidades atendidas.
- La cobertura del programa incluye 309 Almacenes Rurales y 20,166 Tiendas Campesinas que abarcan prácticamente todo el territorio nacional a excepción del Distrito Federal.

En contraposición a lo anterior, este programa enfrenta también serios problemas:

- Intenta cumplir con el objetivo social por el que fue creado, a la par de que la apertura del mercado hacia la inversión privada presiona abruptamente la competencia por ofrecer los precios más bajos de los productos básicos, siendo algunas veces superado.
- Debido a la organización económica adoptada por el Estado para superar la crisis se han reducido los recursos destinados al programa forzando a reorientar las líneas de acción del programa en cumplimiento del beneficio a la población objetivo de escasos recursos.
- Poca participación comunitaria en algunas regiones en la operación y vigilancia del programa.
- Deficiencia en la operación representando bajas ventas en algunas empresas requiriendo de la recapitalización de tiendas para que puedan seguir operando.

En cuanto a las perspectivas del programa se puede considerar, no solo la importancia, sino la necesidad de su permanencia, ya que el alcance del programa es muy extenso, cubre regiones realmente alejadas y de difícil acceso, para los cuales en muchos casos DICONSA se convierte en la única opción de abasto, y que para la inversión privada no representarían un mercado atractivo a sus intereses lucrativos. Además, no obstante del retiro de los subsidios a los productos básicos, a excepción del maíz, harina de maíz y frijol, se hacen grandes esfuerzos por ofrecer los productos

de la canasta básica y otros, a los precios más bajos posibles, regulando así de alguna manera el mercado.

En el funcionamiento del Programa Rural intervienen dos instancias relevantes:

DICONSA que a través de sus Distribuidoras (**Empresas**) opera en distintas regiones, estas empresas a su vez se dividen en sucursales según la magnitud de la cobertura; las sucursales tienen a su cargo la operación de una red de almacenes rurales los cuales son abastecidos desde almacenes centrales para que posteriormente surtan un número determinado de tiendas campesinas ubicadas en su área de influencia.

La Sucursal DICONSA aporta la infraestructura, mobiliario, papelería, vehículos a los almacenes rurales, determina el fondo fijo revolvente que es el dinero en efectivo con el que se cubren los gastos formales, aporta el capital de trabajo traducido en mercancías de almacenes y tiendas; gestiona con los proveedores el abastecimiento de productos básicos para almacenes teniendo en cuenta las necesidades de abasto de las comunidades beneficiadas por las tiendas; vigila que la entrada y salida de mercancía se registre debidamente y se destine a las tiendas campesinas y/o a las ventas directas de los lugares que carecen de tienda o son instituciones de beneficencia pública, se vigila también el buen estado de la mercancía, establece y vigila el horario de funcionamiento del almacén, destina el 0.25 como comisión sobre las ventas

del almacén para mejorar el avance de la participación comunitaria, vigila que la venta máxima por persona no rebase las necesidades familiares evitando intermediarismo y especulación, informa acerca de los cambios de precios para su aplicación inmediata en almacenes y tiendas, realiza auditorías a los almacenes cada tres meses o cuando se ha cambiado el jefe de almacén y cada seis meses a tiendas campesinas.

En cada almacén labora un jefe de almacén, un subjefe operativo y un subjefe administrativo seleccionado y contratado por Diconsa los cuales pueden ser propuestos o no por la comunidad, así mismo laboran choferes, auxiliares, loteadores y veladores los cuales provienen exclusivamente de la comunidad que atiende el almacén.

También la sucursal Diconsa es la encargada de difundir y promover el Programa Rural, elaborar el presupuesto de recursos del mismo de acuerdo al plan de trabajo.

El Almacén se encarga de conservar el mobiliario y equipo que se le ha designado, utiliza el fondo para los gastos exclusivos del almacén, debe ajustarse a las normas establecidas para su operación, mantiene el capital de trabajo y solicita el resurtimiento a la sucursal, recapitaliza las tiendas; elabora estudios de ruteo con la participación comunitaria para surtir las tiendas; mantiene

los vehículos en condiciones adecuadas de uso; ejecuta el programa de difusión y promoción del Programa Rural; realiza estudios socioeconómicos para la instalación de tiendas y lleva a cabo la operación de las mismas; elabora el cuadro de productos con base en las demandas, hábitos e índices de consumo de las comunidades atendidas; elabora conjuntamente con el Consejo Comunitario el presupuesto de compras; elabora los pedidos de las mercancías manteniendo el control establecido de entrada a éste y salida a las tiendas; debe ajustarse al horario de servicio que se le establece; elabora con el consejo comunitario el proyecto de presupuesto anual de operación (ventas, capital y equipo de nuevas tiendas, recapitalización, transporte, equipo de oficina, equipamiento del almacén, mantenimiento, necesidades de granos, azúcar, abarrotos); paga comisión del 0.25 sobre ventas reales al Consejo Comunitario de Abasto; establece en coordinación con el calendario de surtimiento de tiendas ajustándose a las cantidades solicitadas; vigila y asesora al encargado de la tienda para que se lleve el control correspondiente y se integre su expediente, vigila el cumplimiento de las disposiciones legales, las condiciones de higiene, el buen acomodo de la mercancía y el horario de servicio de la tienda, los cambios de precios, que la venta al público no sea excesiva, rinde informe mensual de resultados, proporciona la documentación y apoyo necesarios para la realización de auditorías, y realiza por medio de los

Supervisores Operativos revisiones mensuales a las tiendas campesinas.

Las Tiendas Campesinas son los puntos de venta del Programa Rural de Abasto Comunitario, éstas son instaladas en las poblaciones que cuentan entre 500 y 10,000 habitantes, a solicitud de la comunidad. Cada tienda realiza funciones operativas y funciones administrativas. La primera se refiere a vender la mercancía, limpieza del local que ha sido proporcionado por la comunidad, recepción de la mercancía, acomodo, surtimiento, pedidos y devoluciones. La segunda se refiere al control del fondo fijo, es decir, el dinero con el que se da cambio a los compradores; el corte de caja, el registro diario de venta, el control de capital de trabajo o sea la mercancía existente menos la venta del día, así como la entrada y salida de productos; la recopilación y organización de documentos diversos que soportan la operación de la tienda como: notas de venta, pedidos, registros, cambios de precio, reportes mensuales del encargado, actas de asamblea comunitaria etc.

La Comunidad mediante su participación es quien da vida al Programa Rural de Abasto Comunitario, la cual juega un papel muy importante, no sólo por ser la población objetivo a la que se dirige el programa y el cumplimiento de sus objetivos, sino porque adquiere corresponsabilidad en la operación del mismo. La participación comunitaria se encuentra a dos

niveles, uno en la tienda campesina y el otro en el almacén rural.

La población mayor de 18 años de la comunidad o comunidades que son atendidas por la tienda integran la **Asamblea Comunitaria**, ésta fija el horario de la tienda, designa al encargado y nombra al **Comité Rural de Abasto**. Este comité está integrado por un presidente, un secretario, el encargado y sus suplentes, un tesorero y un representante de productores; tiene las funciones de apoyar y vigilar la operación y administración del programa en la comunidad, informar acerca del destino del 5% de la comisión sobre la venta de la tienda, los cambios de precios y asistir al Consejo Comunitario de Abasto. El encargado de la tienda es designado por la comunidad, es quien opera y administra la tienda, la cual se instala en un local proporcionado y habilitado por la propia comunidad.

Ahora bien, el conjunto de los Comités Rurales de Abasto de las tiendas ubicadas en la zona de influencia de un almacén integran el **Consejo Comunitario de Abasto** mismo que nombra la Mesa Directiva del Consejo, integrada por un presidente, un secretario y sus suplentes, un tesorero y un representante de productores, teniendo como función supervisar y evaluar la operación y administración del programa en el almacén, y ejecutar los acuerdos que se toman en la **Asamblea de Consejo Comunitario de Abasto**, éste es ante Diconsa, el máximo órgano

de representación de las comunidades que son abastecidas por un almacén. El Consejo Comunitario de Abasto de cada una de las comunidades, el personal de Diconsa y comunitario que labora en el almacén. Tiene por objetivo vigilar el flujo de productos básicos hacia las comunidades, así como cuidar el uso de la infraestructura para ofrecer un mejor servicio e instrumentar las acciones necesarias para dar cumplimiento a los acuerdos ahí tomados.

4.2. El Sistema de Almacenes y Tiendas en Zonas Indígenas.

Desde hace tres años se creó en DICONSA, tanto a nivel corporativo como en empresas y sucursales, una instancia especializada de atención a las zonas indígenas que ha venido trabajando en estrecha colaboración con las diferentes áreas de la Dirección Operaciones, prestando sus servicios a las comunidades indígenas como parte del Programa Rural, procurando a los grupos indígenas el abasto de los productos básicos con calidad y oportunidad y a los precios más bajos posibles, en apoyo a su gasto familiar y al mejoramiento de su nivel nutricional, apoyándose en el Sistema de Almacenes y Tiendas localizadas en zonas indígenas.

La operación del Programa Rural de Abasto Comunitario se realiza mediante una red de Almacenes Rurales y Tiendas Campesinas ubicados en comunidades rurales. El total de almacenes con que cuenta Diconsa actualmente es de 306 y 20,166 tiendas campesinas que benefician, según datos estimados a 32'681,576 personas.

De este sistema de almacenes y tiendas se ha determinado cuales de estos se encuentran ubicados en zonas indígenas. Así tenemos que son 166 almacenes y 3,677 tiendas distribuidos en el territorio nacional de la siguiente manera:

ALMACENES Y TIENDAS EN ZONAS INDIGENAS

EMPRESA Y SUCURSAL	ALMACENES RURALES	TIENDAS INDIGENAS	POBLACION BENEFICIADA
BAJIO			
Querétaro	3	34	83,736
CAMPECHE	4	151	236,164
CENTRO	7	82	131,508
Colima	1	13	17,900
Tepic	4	59	103,493
Zacatecas	2	10	10,115
METROPOLITANA			
Edo. México	6	42	99,378
HIDALGO	10	338	266,681
MICHOACAN	3	79	269,066
NORTE			
S. Luis Potosí	4	168	320,784
NORTE-CENTRO	9	213	206,033
Chihuahua	4	132	96,828
Durango	3	24	16,010
Parral	2	57	93,195
OAXACA	29	802	937,466
PENINSULAR	10	195	163,224
Chetumal	5	129	95,102
Mérida	5	66	68,122
SINALOA			
Los Mochis	3	41	52,250
SONORA			
Cd. Obregón	2	6	11,217

ALMACENES Y TIENDAS EN ZONAS INDIGENAS

EMPRESA Y SUCURSAL	ALMACENES RURALES	TIENDAS INDIGENAS	POBLACION BENEFICIADA
SUR	26	789	854,821
Guerrero	12	469	142,290
Puebla	14	320	712,531
SURESTE	31	639	1,201,331
Tapachula	4	29	33,201
Tuxtla Gtz.	20	543	1,036,171
Villa Hermosa	7	67	131,959
VERACRUZ	16	174	670,039
Acayucan	5	82	212,648
Orizaba	3	62	71,400
Poza Rica	8	30	385,991
TOTAL:	163	3,753	5,503,698

FTE: Directorio de Almacenes y Tiendas en Zonas Indígenas.
Gerencia de Apoyo a Zonas Indígenas, 1991.

Como se aprecia la cobertura del Programa Rural en zonas indígenas incluye prácticamente todos los estados de la república en donde habita población indígena, teniendo a 5'425,461 como población beneficiada. Este dato estima al total de habitantes de la (s) comunidad (es) atendida (s), lo cual no significa que en su totalidad sean indígenas, pero sí la mayoría y principalmente se consideran objeto de atención en materia de abasto y alimentación.

Las tiendas y almacenes ubicados en zonas indígenas así sean cerros, selvas o zonas áridas, todas ellas de difícil acceso, cuentan con la participación comunitaria de representantes de las diversas etnias en que se encuentran localizadas.

La participación del Trabajador Social a nivel de almacenes a consistido en un trabajo de grupo con la colaboración de las áreas de la Dirección de Operaciones de DICONSA en la capacitación al personal que administra el almacén, acerca de las funciones operativas de pedido, recepción, acomodo y salida de mercancía etc. Y capacitación acerca de las funciones administrativas de organización y procesos administrativos para el surtimiento de las tiendas campesinas, resaltando las que están en zonas indígenas así como, destacando la importancia de realizar el surtimiento establecido en los diferentes programas convenidos por DICONSA con otras instituciones.

La supervisión es un proceso constante en el que interviene el Trabajador Social en los almacenes cuyo personal se ha capacitado, realizando también la evaluación correspondiente y acudiendo a las Asambleas de Consejo Comunitario para no solo supervisar la participación comunitaria promovida por el almacén, sino también para evaluar los resultados del surtimiento expresada por los propios habitantes de la comunidad, así como la detección de las necesidades y demandas que en relación al abastos de recursos requeridos, emanen de la asamblea.

En cuanto a la apertura de tiendas, como Trabajador Social, se ha participado en la canalización de las solicitudes de instalación de tiendas hechas por comunidades indígenas. Así mismo se participa en el análisis del estudio socioeconómico que realizan los supervisores operativos para decidir acerca de si la instalación de las tiendas procede o no conforme a lo establecido en el Reglamento de Operación del Programa Rural, acerca de las condiciones requeridas para la apertura de una nueva tienda.

Una actividad continua que el Trabajador Social realiza en la capacitación y supervisión es la sensibilización del personal del almacén y tienda acerca de la importancia del servicio que prestan en beneficio de las comunidades indígenas, ya que el empeño en su trabajo se traduce no sólo en ventas, sino en el apoyo a la alimentación de la población que más lo

necesita, cohabitantes de su propia comunidad. Por otra parte la sensibilización a los integrantes de la comunidad se orienta acerca de la importancia de que sientan el Programa Rural como suyo propio, ya que únicamente con su participación activa en la operación y vigilancia, este dará buenos resultados, de ésta manera sus exigencias de productos se convierten en amplia cooperación y se traducirán en beneficio para sus familias y comunidades.

4.3. Organización y Funcionamiento de la Gerencia de Apoyo a Zonas Indígenas.

La Dirección de Operaciones de Dicconsa a nivel corporativo mediante la coordinación de las Gerencias de: Operación y Supervisión; Infraestructura y Programas Especiales; Capacitación y Participación Comunitaria y Apoyo a Zonas Indígenas se ha dado a la tarea de intensificar la distribución de productos básicos a las comunidades indígenas, como parte del Programa Rural de Abasto Comunitario, intensificando sus acciones tanto a nivel corporativo como en Empresas y Sucursales.

La Gerencia de Apoyo a Zonas Indígenas es la instancia especializada de atención a dichas zonas cuyo objetivo general es: "Contribuir al desarrollo rural integral de las comunidades indígenas, con el abasto oportuno y adecuado de productos básicos a través de los programas comunitarios de Dicconsa y del surtimiento a los Albergues Escolares Indígenas del INI; así como con la asesoría, organización y capacitación para la producción y comercialización de sus productos agropecuarios y de las artesanías, mediante la instrumentación de programas interinstitucionales".1

1 DICCONSA. DIRECCION DE OPERACIONES. Gerencia de Apoyo a Zonas Indígenas. Programa de Trabajo 1992, México, Febrero 1992, p. 2

Para el cumplimiento de los objetivos de la Gerencia de Apoyo a Zonas Indígenas se llevan a cabo funciones de:

- Investigación Social
- Planeación
- Supervisión
- Administración
- Capacitación

definiéndose de la siguiente manera:

Formular los planes, programas y proyectos de trabajo necesarios para el cumplimiento de los objetivos de la Dirección de Operaciones de Diconsa en materia de apoyo a las zonas indígenas y establecer coordinación con las Empresas, Sucursales y Almacenes del Sistema.

Un Trabajador Social pasante, participa coordinadamente con el equipo de trabajo de la Gerencia de Apoyo a Zonas Indígenas (GAZI) en la elaboración y delimitación de los programas de trabajo, así como en la definición de los objetivos, metas, y actividades de los mismos encaminados al beneficio de las comunidades indígenas en cuanto al abasto de productos de la canasta básica con el objeto de mejorar su alimentación.

Coordinar y concertar permanentemente con las Gerencias de la Dirección de Operaciones la realización de las actividades específicas necesarias para el cumplimiento de los objetivos

de los programas de trabajo de la Gerencia de Apoyo a Zonas Indígenas.

Primeramente se adquirió capacitación en la empresa como Facilitador Comunitario y ya como Trabajador Social se participa a través de propuestas de organización y coordinación de las actividades de trabajo para la capacitación de personal que colabora en la operación del Programa Rural sensibilizándolos acerca de la importancia de su desempeño en el oportuno surtimiento a las comunidades indígenas atendidas, así como de múltiples aspectos administrativos.

Establecer la instrumentación, los mecanismos de seguimiento, evaluación y control de los convenios PMA-INI-CONASUPO-DICONSA e INI-LICONSA-DICONSA de surtimiento de despensas y leche a los Albergues Escolares Indígenas.

Desde la prestación del Servicio Social, el Trabajador Social colaboró en la elaboración de un manual en el cual se calculó la cantidad de leche requerida por cada uno de los albergues, según la cantidad de niños que asistiera en un bimestre del ciclo escolar determinado, este manual se organizó conforme a la Empresa y/o Sucursal a la que pertenecen los almacenes que atienden en su zona de influencia a un número predeterminado de albergues. Para la elaboración de este manual se adquirió capacitación en la propia empresa, acerca del manejo de la computadora en la captura de datos.

El Trabajador Social colabora en la elaboración del diagnóstico acerca de las condiciones del surtimiento según los indicadores de: número de albergues surtidos por almacén, cantidad de productos pedidos contra los productos surtidos, importes de ventas recuperadas por el surtimiento, distribución oportuna considerando temporadas de difícil acceso etc.

Por otra parte en las reuniones evaluatorias y de seguimiento de las instituciones involucradas en estos programas, discutiendo y proponiendo alternativas de solución acerca de los problemas y necesidades que surgen en la aplicación de los mismos, ya sean administrativos como la forma de pago, u operativos como el retraso en el surtimiento de los productos requeridos por los albergues.

Asesorar y capacitar a los grupos indígenas que lo solicitan acerca de la formulación y ejecución de proyectos en materia de producción, distribución y comercialización artesanal y agropecuaria.

En este sentido el Trabajador Social participa en la canalización a otras direcciones, como la de Abasto, por ejemplo cuando organizaciones campesinas cafetaleras, productores de manzana etc; han requerido comercializar su

producción a través de DICONSA, para lo cual se les orienta también acerca de la elaboración de sus proyectos.

En cuanto a la producción de sus artesanías se ha participado con organizaciones específicamente del Estado de Michoacán y Oaxaca en la elaboración de un catálogo de artesanías y la canalización a las instituciones correspondientes, logrando incluso que algunas organizaciones de artesanos exporten sus artesanías.

Asesorar y capacitar a las organizaciones de mujeres indígenas que los solicitan en la formulación y ejecución de sus proyectos de desarrollo.

Esta es una función planteada recientemente, el Trabajador Social ha participado en la promoción para la coordinación de los almacenes en donde el jefe de éste es mujer, para participar con las organizaciones de mujeres en el impulso de sus proyectos, aún no se cuenta con un resultado real.

Investigación general y específica sobre aspectos económicos, sociales, culturales, políticos y organizativos de los grupos indígenas, así como conocer el impacto social del Programa Rural de Diconsa en Zonas Indígenas.

El Trabajador Social participa en diversas actividades de investigación social, en el conocimiento de la organización cultural de algunos grupos indígenas, lengua, costumbres

alimenticias, productos preferentes etc; en la elaboración de la cartografía de las zonas indígenas ubicando la localización de los almacenes y tiendas; determinación del porcentaje de la población indígenas mayor de 5 y menor de 15 años con acceso a la educación primaria según los datos del último censo general de población; así como en la sistematización y el análisis de la información de algunos almacenes con el objeto de conocer el impacto social del abasto del Programa Rural en determinadas áreas indígenas.

Difusión a nivel de Empresas, Sucursales y Almacenes del Sistema Diconsa acerca de las políticas y procedimientos de operación de los programas de trabajo y convenios a implementar en las zonas indígenas.

El Trabajador Social participa en la elaboración de los documentos de apoyo acerca de los lineamientos de operación del surtimiento de la canasta básica de productos y leche a los albergues como son: envío a empresas y sucursales de las requisiciones que a nivel central hace INI, notificación de la continuidad de los convenios en sus diferentes fases, forma de pago conforme a las ventas, notificación de cambios en la forma, fechas y/o cantidad de mercancía a distribuir etcétera, mediante la comunicación directa o a través de la elaboración de oficios administrativos.

Supervisar la aplicación de los programas y convenios de apoyo a zonas indígenas a nivel de Empresas, Sucursales, Almacenes, Tiendas y Albergues Escolares Indígenas.

Se participa en la organización de las comisiones de trabajo en las que intervienen los integrantes de otras gerencias, para realizar supervisión directa a las empresas, sucursales, almacenes o albergues en los diferentes Estados de la República. Así se han supervisado almacenes y albergues en los Estados de Chiapas, Puebla, Yucatán, Zacatecas, Querétaro, Estado de México y Morelos.

Evaluar y establecer el control sobre la ejecución de los programas de trabajo y convenios para las zonas indígenas así como de la propia gerencia.

El Trabajador Social ha participado no sólo en la evaluación de los resultados del programa de la propia gerencia sino en la organización y realización de dos eventos muy importantes, uno es "Once años de Abasto Comunitario en Zonas Indígenas" realizado en San Juan Chamula y San Cristóbal de las Casas, Chiapas, en el mes de febrero del presente, en el cual se organizaron mesas de trabajo con el fin de que la población indígena asistente evaluara los resultados del programa en sus comunidades.

El otro evento fue el "Primer Congreso de Consejos Comunitarios de Abasto" realizado en Oaxtepec, Morelos en el

mes de marzo del mismo año, en donde el Trabajador Social participó en la organización, realización y trabajo de las mesas de discusión, con el objeto de que los campesinos beneficiados con el Programa Rural evaluarán los alcances del mismo y propusiera alternativas de solución a las problemáticas planteadas. En esta ocasión el Trabajador Social participó como relator de una mesa de trabajo y en la elaboración de la relatoría general, así como en las conclusiones generales del evento.

Es importante aclarar que las actividades realizadas por el Trabajador Social siempre han sido en colaboración con el equipo de trabajo de la Gerencia de Apoyo a Zonas Indígenas y/o en coordinación con integrantes de otras gerencias, nunca de manera individual o aislada.

En suma las actividades desempeñadas por el Trabajador Social en coordinación con el equipo de trabajo y en relación a las funciones antes mencionadas son las siguientes:

- Visitas a Sucursales y Almacenes de Diconsa, así como a los Albergues para la supervisión a la operación de los programas de trabajo y convenios.
- Reuniones mensuales de coordinación y evaluación con las dependencias involucradas.
- Actualización del Directorio de tiendas que sirven a comunidades indígenas para determinar el porcentaje de la población beneficiada por Diconsa.

- Atención y seguimiento a las solicitudes de instalación de tiendas en zonas indígenas.
- Obtención información socioeconómica, educativa etcétera, del censo de población nacional, acerca de la población indígena para fines de identificación de municipios que cuentan o no con tiendas de abasto.
- Elaboración de cartografía de las zonas indígenas en las que opera el Programa Rural de Diconsa (almacenes y tiendas).
- Apoyo a la comercialización y exportación de artesanías.

Por último es importante destacar la diversidad de profesionistas con los que el Trabajador Social ha realizado trabajo conjunto, además de Antropólogos, Historiadores, Administradores, se encuentran Economistas, Ingenieros Agrónomos, Actuarios, Sociólogos, Comunicólogos, Ingenieros en Computación, así como Técnicos Capturistas.

El trabajo en la Gerencia de Apoyo a Zonas Indígenas es encabezado por:

Un Gerente, Antropóloga de profesión, quien es responsable directo del seguimiento de los diferentes programas, la recuperación de información, la elaboración de documentos de evaluación, estudios y proyectos en general. Así como de realizar la concertación interinstitucional con organismos públicos y organizaciones nacionales e internacionales que tengan relación con zonas indígenas.

Un Coordinador, profesional en Historia, un Técnico Especializado, Lic. en Administración de Empresas, y un Analista, pasante de la licenciatura en Trabajo Social, quienes trabajan conjuntamente y están encargados de obtener y sistematizar información correspondiente a los proyectos y convenios para su control, supervisión y evaluación, así como apoyar y canalizar las solicitudes de los productores indígenas a las dependencias para resolver sus demandas. Además llevan a cabo diferentes actividades de investigación social y funciones administrativas en cumplimiento de los objetivos y actividades especificadas anteriormente. Por último colabora una secretaria quien apoya en las diversas actividades de oficina.

UBICACION DE LA GERENCIA DE APOYO A ZONAS INDIGENAS EN LA ESTRUCTURA ORGANICA DE DICCONSA



FUENTE: DISTRIBUIDORA E IMPULSORA COMERCIAL CONASUPO.
DIRECCION DE OPERACIONES. 1991.

ESTRUCTURA OPERATIVA DE DICONSA



4.4. El Surtimiento de DICONSA a los Albergues Escolares Indígenas del I.N.I.

Los Albergues Escolares Indígenas se crearon en 1972 por la Secretaría de Educación Pública y desde entonces son atendidos en forma conjunta con el Instituto Nacional Indigenista. Los albergues son "un servicio de apoyo que el Estado Mexicano brinda a la niñez indígena de escasos recursos, que vive en poblaciones dispersas en las regiones interétnicas del país, para posibilitar su acceso a la educación primaria"².

En los albergues se brinda a los becarios alimentación y hospedaje de lunes a viernes, mientras cursan la educación primaria. Este servicio es un importante apoyo si se considera que a los albergues asisten niños en su mayoría de comunidades en donde no se cuenta con escuela primaria a donde puedan asistir, siendo esta la única opción, no obstante, la lejanía a que se encuentra de su lugar de origen. En los albergues los niños también reciben apoyo a la tarea docente, educación extraescolar, atención a la salud, capacitación para el trabajo agropecuario y artesanal, y promoción para el rescate y revaloración de la cultura étnica a través de programas educativos y asistencia técnica.

² Instituto Nacional Indigenista. Subdirección de Servicios Educativos. Manual para la Operación de los Albergues Escolares Indígenas. Julio 1991, p. 9

Uno de los objetivos específicos, inmediatos e incluso especial de la Gerencia de Apoyo a Zonas Indígenas es el de "eficientar el surtimiento a los albergues escolares indígenas"³. Este objetivo se origina de dos programas principales que opera DICCONSA en coordinación con el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Instituto Nacional Indigenista (INI), la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) y Leche Industrializada Conasupo (LICONSA).

El convenio de colaboración PMA-INI-CONASUPO-DICONSA, Programa de Surtimiento de Despensas a los Albergues Escolares Indígenas, corresponde al Proyecto PMA/MEX/3324 "Asistencia para la Enseñanza y el Desarrollo Rural de las Comunidades Indígenas", concertado por el gobierno de México y el Programa Mundial de Alimentos, el cual tiene como uno de sus objetivos: "El aprovechamiento óptimo de la capacidad instalada de los Albergues Escolares Indígenas para cumplir con el fin primordial de hacer accesible la educación primaria a los niños indígenas manteniendo y mejorando su ingesta alimentaria".⁴ Este convenio fue firmado en Marzo de 1988 y ampliado en 1991 por cinco años más debido al buen funcionamiento del mismo, siendo objeto de reconocimiento a

3 DICCONSA. DIRECCION DE OPERACIONES. Gerencia de Apoyo a Zonas Indígenas. Programa de Trabajo 1992, p. 3

4 PROYECTO PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS. Asistencia para la Enseñanza y el Desarrollo Rural de las Comunidades Indígenas. Carta de Intención 1991-1995, p. 15

nivel internacional por el PMA, en donde se destacó la participación de DICONSA.

El convenio funciona de la siguiente manera: el PMA otorga al INI una donación en especie, hasta ahora ha sido maíz. CONASUPO por contar con la infraestructura comercial para la recepción y almacenamiento es quien mediante la venta de tal donación la monetariza, es decir, la convierte en dinero; estos recursos los remite al INI.

El INI tanto a nivel central, en las zonas de influencia de los Centros Coordinadores Indigenistas, así como en donde se encuentran los albergues realizan el requerimiento de productos básicos a DICONSA a nivel corporativo, en Empresas, Sucursales y al Almacén que los abastece. Para recuperar el importe de ventas por el surtimiento de despensas a los albergues el INI, CONASUPO, Y DICONSA se reúnen y levantan un acta de conciliación en donde se especifica el monto cubierto por DICONSA y que es liquidado por el INI. Así mismo se llevan a cabo, a nivel central, reuniones mensuales de evaluación y seguimiento acerca de la operación del programa, en donde se informa al PMA de los resultados del convenio obtenidos.

Actualmente DICONSA mediante la participación de 15 Empresas Subsidiarias, 20 Sucursales y 167 Almacenes Rurales, realiza el surtimiento de despensas mensuales o bimestrales a 1158

Albergues Escolares Indígenas, a los que asisten aproximadamente 60,000 niños de 6 a 12 años de edad, que provienen de 44 grupos étnicos diferentes.

ALBERGUES SURTIDOS Y LENGUAS HABLADAS

ESTADOS	ALBERGUES	LENGUAS
Baja California	6	Mixteco, triqui, tzotzil, mazahua, tojolabal, kiliwa zapoteco, purépecha, pai-pai y cochimi.
Campeche	14	Maya, kanjobal y chol.
Chiapas	163	Tzotzil, chol, zoque, mame, tojolabal, tzeltal, cucapa y canchiquil.
Chihuahua	102	Tarahumara, tepehuano y pima.
Durango	19	Tepehuano, náhuatl y huichol.
Guerrero	94	Náhuatl, tlapaneco, mixteco y amuzgo.
Hidalgo	88	Náhuatl, tepehuano y otomí.
Jalisco	19	Huichol.
Edo. de México	8	Otomí y mazahua.
Michoacán	16	Náhuatl y purépecha.
Nayarit	27	Cora, huichol y Tepehuano.
Oaxaca	278	Mixe, chinanteco, cuicateco, tlapaneco, zapoteco, mixteco, zoque, mazateco, náhuatl, amuzgo, chatino, chocholteco triqui, huave y tequistlaneco (chontal, Oax.)
Puebla	90	Náhuatl, mixteco, popolaca, otomí, totonaca y mazateco.
Querétaro	8	Otomí.
Quintana Roo	10	Maya.
San Luis Potosí	35	Huasteco, náhuatl y pame.
Sinaloa	9	Mayo, tarahumara.
Sonora	24	Mayo, yaqui y guarojio.
Veracruz	100	Zapoteco, popoluca, náhuatl, chinanteco, otomí, huasteco, totonaca, mixteco y mazateco.
Yucatán	48	Maya.

FTE. GERENCIA DE APOYO A ZONAS INDIGENAS.
 ABRIL 1992.

La composición de las despensas que se surten varía en cuanto a la cantidad requerida, según el número de niños que asisten a los albergues que pueden ser de 50, 75 o 100. Consta de los siguientes productos: aceite comestible, arroz, azúcar, avena, frijol, harina de maíz y/o de trigo, sal, atún, galletas, chiles enlatados, pasta, chocolate, maizena de sabor, puré de tomate, sardina y mayonesa.

Los frescos (verduras) y cárnicos son adquiridos en la comunidad. Algunos albergues cuentan con huertos y/o crían animales para el autoconsumo.

Ante la necesidad de que los niños de los albergues mejoraran la calidad de su nutrición se firmó el convenio de **Distribución de Leche Subsidiada del Programa Social de Liconsa a los Albergues Escolares Indígenas**, entre el INI-LICONSA-DICONSA, el 20 de Diciembre de 1990. Mediante este programa se asegura que los niños tomen dos vasos de leche diariamente para lo cual la Gerencia de Apoyo a Zonas Indígenas elaboró un manual en donde se calculó la cantidad de leche requerida por cada albergue. Es así como: "Los Albergues Escolares Indígenas son un punto de atención tal que la distribución de leche fue un compromiso presidencial contraído en el estado de Puebla y fuera objeto de mención en el III Informe del Presidente, informando que el surtimiento

se ha mejorado en un 80%. Lo que implica, que DICONSA debe eficientar el surtimiento a éstos".⁵

Por su parte, corresponde a DICONSA conocer y ejecutar los Lineamientos de Operación de ambos programas para el surtimiento y distribución de despensas y leche a los albergues, dando primordial atención en:

"Efectuar reuniones previas con los Centros Coordinadores del INI para elaborar pedidos con anticipación al área de Abasto, teniendo en cuenta las necesidades de productos de la Canasta Básica en las cantidades requeridas; elaboración del ruteo para el surtimiento previendo temporada de lluvias y/o difícil acceso; modificaciones de precios, así como emprender soluciones conjuntas a las problemáticas existentes.

Recabar las facturas o notas de venta de los diferentes albergues para su conciliación en Empresa o Sucursal tanto de las despensas, como del Programa de Leche Subsidiada.

Propiciar la participación de los Comités de Apoyo de los Albergues en los Consejos Comunitarios para que se involucren en la problemática acerca del surtimiento de los albergues y aporten soluciones para un mejor funcionamiento de éstos."⁶

5 DICONSA. DIRECCION DE OPERACIONES. Programa de Capacitación a Jefes de Almacén y Supervisores Operativos. Octubre-Diciembre 1991, p. 3

6 Idem. p. 4

Por otra parte, no solo se cumple con una función social sino que los albergues, representan un punto de ventas, aunque no muy elevado, si constante que beneficia tanto a la población objetivo como a DICONSA.

De esta manera los albergues constituyen un apoyo para las familias de escasos recursos, que brinda a los niños indígenas la oportunidad de acceso a la enseñanza primaria y principalmente a una alimentación adecuada. Por esto el surtimiento de DICONSA a los Albergues Escolares Indígenas adquiere un papel fundamental no solo por cumplir con su objetivo de garantizar el abasto a la población de escasos recursos, sino por que el buen funcionamiento de los albergues y sobre todo la alimentación de los niños depende de ello, ya que DICONSA constituye el único mecanismo de abasto que cuenta con la infraestructura necesaria para acercar los productos básicos a los albergues por más alejados que estos se encuentren, debido a que muchos de los albergues se localizan a grandes distancias de los almacenes que los surten, algunos caminos son de difícil acceso y en temporadas de lluvias se dificulta aún más realizar el surtimiento con oportunidad. Teniendo en cuenta que los niños que acuden a los albergues reciben alimentación y alojamiento durante el período escolar en el que asisten a la escuela primaria de la comunidad y que es DICONSA quien abastece los productos básicos que constituyen el principal sustento de su alimentación, es muy importante que estos se distribuyan a

tiempo a los albergues, ya que el retraso del surtimiento ocasiona que los niños deban regresar a sus comunidades de origen por falta de productos que cubran su alimentación durante su estancia en el albergue. De ahí la importancia de asumir, a todos los niveles, el compromiso para eficientar el surtimiento en calidad y cantidad a los albergues, en apoyo a la alimentación de la niñez indígena de México.

**CAPITULO V. LA PARTICIPACION DEL TRABAJADOR SOCIAL EN EL
PROGRAMA DE APOYO A ZONAS INDIGENAS DE DICCONSA.**

5.1. El Trabajador Social en el Area Rural.

Para ubicar el desempeño profesional del Trabajador Social en el Area Rural es necesario determinar primero que se comprende por medio rural. Lo rural se puede entender como aquel contorno económico-social en el que se desenvuelve la población que trabaja en las actividades agropecuarias como la agricultura, ganadería, explotación maderera, pesca, caza y algunas otras actividades afines.

Como antecedentes de la intervención de los profesionistas en Trabajo Social encontramos que se han venido realizando acciones como la alfabetización y educación para la salud, en zonas ubicadas en el medio rural, trabajando directamente en las comunidades, organizando grupos y promoviendo el bienestar social de las familias campesinas; en ocasiones en coordinación con las instituciones que brindan servicios educativos o de asistencia social como la Secretaria de Educación Pública y el Instituto Nacional Indigenista, en otros casos se han participado en programas de servicio social en comunidades rurales.

Las funciones y actividades generales del Trabajo Social en el área rural son:

Funciones:

- Contribuir a la organización y reorganización de la población rural para la elaboración y ejecución de proyectos productivos, educativos, culturales, de salud, deportivos etcétera..
- Elaborar programas enfocados a las necesidades y bienestar social de la zona.
- Participar multidisciplinariamente en el proceso de bienestar social.
- Investigar las necesidades reales en una comunidad.
- Diagnosticar la realidad.
- Elaborar planes y programas de acción.

Actividades:

- Supervisar la ejecución de los programas.
- Evaluar los resultados de los programas.
- Aplicar técnicas y métodos de investigación social.
- Diseñar instrumentos para recolectar datos.
- Interpretar y sistematizar información.
- Organizar grupos de capacitación para la elaboración de proyectos productivos, alfabetización, educación para la salud, orientación nutricional etcétera..
- Organizar actividades recreativas y deportivas.

Las funciones y actividades antes mencionadas se reafirman o modifican según el desempeño profesional en esta área, ya que en ocasiones se requerirá de muchas otras según las necesidades y demandas de la población atendida y los programas que se implementen, de acuerdo al tipo de servicio ya sea independiente o institucionalizado que se brinde.

Es importante aclarar, en base a lo anterior el porqué se ha ubicado la participación del Trabajador Social en DICCONSA como desempeño en el área rural. Esto en primera instancia daría a pensar en una contradicción, pero si se analiza no resulta del todo así.

Como se recordará DICCONSA tiene como objetivo principal "participar en el desarrollo económico y social del país, a través de la regulación y modernización del mercado de los bienes de consumo necesarios 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 subsistencias, una comercialización eficiente y el aumento del poder real de compra de los consumidores de escasos recursos"; lo anterior de acuerdo a los lineamientos que la política económica de modernización del Estado marca, así como de los programas sociales emprendidos en combate a la pobreza.

La función de servicio de DICCONSA tiene como base fundamental el Programa Rural de Abasto comunitario, mediante el cual se pretende garantizar el abasto de productos básicos sean estos: maíz, frijol, azúcar y arroz entre otros, operando eficientemente, es decir, en volúmenes suficientes, con oportunidad, calidad y a los precios más bajos posibles, en beneficio de las comunidades campesinas que no cuentan con recursos económicos y materiales para obtenerlos. Para acercar los productos básicos a las comunidades campesinas, como ya se vio, DICCONSA cuenta con Empresas y sucursales en los diferentes estados y regiones del país que a través de un sistema de almacenes comunitarios surten las tiendas campesinas que proporcionan a las comunidades el abasto de productos de primera necesidad en apoyo a su alimentación y gasto familiar. Es importante destacar que la población indígena en su mayoría forma parte de la población campesina y que por lo tanto se convierte para DICCONSA en población objetivo y en consecuencia de esto existe como se enunció anteriormente una instancia especializada de atención para las zonas indígenas.

DICCONSA a nivel central es el órgano corporativo, máximo instrumento rector de la operación del Programa Rural, así como el responsable global de la supervisión y evaluación de los resultados de este programa y los otros, como los de abasto a zonas indígenas, en el cumplimiento de los objetivos generales y específicos de cada cual, por ello es a nivel

central que se controla el capital social y las acciones del Sistema de Distribuidoras (Empresas y Sucursales) y del abasto de alimentos de a los Almacenes a las Tiendas en beneficio de las comunidades rurales.

Por lo tanto, por ser los campesinos de escasos recursos que viven en el medio rural, la población a la que se dirige la función encomendada por el Gobierno Federal a DICCONSA es que se ubica a esta institución dentro del área rural de atención, no obstante exista un control general de las funciones a nivel central.

En esta institución el Trabajador Social encuentra un amplio campo de acción, pues brinda la oportunidad de intervenir no solo en el control de los programas a nivel central, sino que da la posibilidad de acudir a las diferentes regiones en donde éstos operan y realizar así la supervisión directa, lo cual enriquece la evaluación de los resultados.

En cuanto a la especificidad del Trabajo Social en el Area Rural se determina claramente si se considera que los sujetos portadores de necesidades y carencias pertenecen a una clase social históricamente determinada, en donde en el caso específico de DICCONSA están representados por los campesinos de escasos recursos, mismos que son la "población objetivo" a quienes se orienta la política de abasto y alimentación. Es entonces el conjunto de esta población el objeto de

intervención del Trabajo Social. Este profesionalista por su parte es el sujeto social que actúa como vínculo de participación e intermediación entre el servicio de abasto que el Estado proporciona a través de la institución DICCONSA, y la población a la que se satisfecerá en alguna medida las necesidades y demanda de productos básicos en apoyo a su alimentación.

5.2. El Trabajador Social como Integrante de un Equipo Multidisciplinario en la Atención a la Población Indígena.

Partiendo de que casi la totalidad del grueso de la población indígena forma parte de la población campesina, por lo tanto se convierte para DICCONSA en población objetivo en consecuencia de esto existe una instancia especializada de atención para las zonas indígenas.

En el caso particular de la participación del Trabajador Social en el Programa de Apoyo a Zonas Indígenas de DICCONSA, el objeto de intervención lo viene a constituir la población indígena a la que se atiende así como los niños indígenas que asisten a los Albergues Escolares Indígenas, en donde el profesionista junto con otros, es el vínculo en la detección de las necesidades, elaboración de programas institucionales, así como la supervisión y evaluación de la operación de los mismos, en campo, pero principalmente de manera global a nivel central, circunscribiendo el desempeño profesional al apoyo en el abasto y la alimentación.

Es así como la participación del Trabajador Social en una institución paraestatal como DICCONSA, cuya dinámica gira alrededor del Abasto y la Alimentación de la población de escasos recursos, se relaciona no solo con los objetivos y funciones de la institución a la que se ha hecho mención,

sino que su intervención encuentra punto de partida en la Política Alimentaria y de Abasto del Programa Nacional de Desarrollo, también en el Programa de Modernización del Campo en donde se establece la transformación de los subsidios generales en dirigidos además que se espera que la apertura comercial y la "nuevas formas de ingreso" que se creen, permitan mayor poder de compra y satisfacer entonces la necesidad de productos básicos. Como política especializada el Programa de Desarrollo de los Pueblos Indígenas reconoce el apoyo que DICCONSA brinda mediante su sistema de abasto rural para lo cual se fortalece y amplía el servicio que la paraestatal brinda mediante su sistema de abasto rural a las zonas indígenas. El PRONASOL en esta materia promueve otros programas de ayuda alimentaria directa con la participación comunitaria e institucional, englobando acciones en lucha contra la pobreza como: apoyo al desarrollo del campo para aumentar la productividad y con ello mejorar el ingreso, apoyo a la comercialización y el abasto para proporcionar una dieta suficiente y a bajo costo. Identificamos pues, un campo de participación propio de Trabajo Social, en cualquiera de las fases de la Política Social a que se haga mención.

La Gerencia de Apoyo a Zonas Indígenas se creó en febrero de 1989, hasta 1990 no contaba con el servicio del Trabajador Social. El primer contacto que se tuvo fue la realización del Servicio Social. Este permitió una apreciación integral de la problemática en materia de abasto que afecta a la población

india y en especial la importancia de los Programas de Surtimiento de Despensas y de Distribución de Leche Subsidiada a los Albergues Escolares Indígenas, ambos en apoyo a la alimentación de la niñez indígena de México, así como el conocimiento de la magnitud del Sistema de Almacenes y Tiendas que benefician a la población campesina en general mediante la distribución de productos básicos.

Durante la etapa del Servicio Social se contó con la asesoría, de carácter estrictamente profesional, por parte de la coordinadora de la Gerencia de Apoyo a Zonas Indígenas, que se dirigió básicamente a que el Servicio Social constituyera un proceso de capacitación de desempeño profesional en el área ubicando las funciones y actividades teniendo como base la propia formación académica de la Licenciatura en Trabajo Social; de esta manera la integración a algunas funciones y actividades de los programas se realizó sin obstáculo alguno, siendo recibidas opiniones y sugerencias con buen grado de aceptación.

Los resultados obtenidos mediante la participación del Trabajador Social, permitieron que se captara la importancia del desempeño de este profesionista en el área a diferencia de otros, por ello se le incorporó al equipo de trabajo de la Gerencia de Apoyo a Zonas Indígenas. Esto implicó además de conocer la organización de las otras gerencias, comenzar a participar con los grupos de trabajo de la Dirección de

Operaciones de DICCONSA para realizar funciones y actividades como la organización de eventos comunitarios; cursos de capacitación; supervisión de la operación de los programas acerca del surtimiento a los albergues y evaluación de los mismos.

Por otra parte, la realización del Servicio Social permitió identificar las funciones y actividades propias de Trabajo Social a realizar en el programa de Apoyo a Zonas Indígenas, durante esta primera etapa. Posteriormente el Programa de Servicio Social constituyó la base del Modelo de Intervención de Trabajo Social especificando actividades en relación a las funciones de Investigación Social, Programación, Coordinación, Supervisión, Capacitación, Evaluación, Administración y Promoción social. Este modelo de intervención se inició a partir de la incorporación formal de Trabajador Social a la institución en junio de 1991, al cual actualmente se le da continuidad.

La incorporación formal a la institución dio pauta para que se considerara al Trabajador Social en las diferentes coordinaciones de las actividades de trabajo como integrante de un equipo multidisciplinario. De esta manera el desempeño profesional del Trabajador Social se ha desarrollado en conjunción de diversos profesionistas como: Antropólogos, Historiadores, Economistas, Ingenieros Agrónomos, Administradores, Contadores, Abogados, etcétera, lo que ha

permitido conocer otros puntos de vista según la formación académica, unificar criterios en el trabajo para el cumplimiento de los objetivos de la institución y los programas, y en general enriquecer la práctica profesional.

En conclusión, la intervención del Trabajador Social en DICCONSA, cuyo objeto de servicio y orientación de programas van acordes a la Política Social en dirección a alcanzar mejores condiciones de vida de la población que presenta tanto necesidades y carencias como desorganización, además permite el pleno desarrollo del profesionista y la integración y realización de un trabajo multidisciplinario el cual puede llevarse a cabo a nivel central y en diferentes regiones de los estados de la República, con la incorporación de otros Trabajadores Sociales.

Es importante aclarar que la formación académica recibida brinda, los elementos teóricos y prácticos necesarios, que sirven como base para ampliar los horizontes de la labor profesional, realizando un trabajo valioso en beneficio de la sociedad; en el caso particular del programa de surtimiento de despensas y leche a los albergues escolares, en el apoyo a la alimentación de la niñez indígena de México.

A continuación se expondrá el Modelo de Intervención de Trabajo Social que se ha desarrollado, mediante la

integración del Trabajador Social al equipo de trabajo, en la atención a la población indígena.

5.3. La Intervención de Trabajo Social en la Atención a las Comunidades Indígenas.

La intervención del Trabajador Social en el Programa de Apoyo a Zonas Indígenas de DICCONSA se orienta a la atención de la población india mediante la distribución de productos básicos a dichas zonas, así como del surtimiento a los Albergues Escolares Indígenas, con el objeto de beneficiar a las familias de escasos recursos mejorando y apoyando su alimentación y calidad nutricional, con el propósito de garantizar el bienestar social, en materia de abasto y alimentación, a este grupo social. Para tal efecto se realizan las siguientes funciones y actividades.

FUNCION: Investigación Social.

ACTIVIDADES:

- Adquirir información acerca de la organización cultural de algunos grupos indígenas, lengua, costumbres alimenticias, productos preferidos etcétera..
- Determinar el impacto social de DICCONSA de acuerdo al número de población beneficiada, calidad y oportunidad del servicio, cantidad de productos surtidos en relación a la demanda etcétera., con el abasto del Programa Rural.
- Elaborar cartografía de zonas indígenas señalando la ubicación geográfica de Almacenes y Tiendas.

- Determinar la población indígena mayor de 5 años y menor de 15 que tiene acceso a la educación básica, en base a los datos del Censo General de Población.

FUNCION: Programación.

ACTIVIDADES:

- Elaborar el diagnóstico acerca de la eficacia del surtimiento de Dicconsa a los Albergues Escolares Indígenas.
- Elaborar el programa anual de trabajo de la Gerencia de Apoyo a Zonas Indígenas.
- Elaborar el programa de supervisión a los almacenes y albergues.

FUNCION: Coordinación.

ACTIVIDADES:

- Definir la coordinación interinstitucional: INI, LICONSA, CONASUPO, PMA, etcétera., para realizar el surtimiento a los Albergues y atención de la problemática específica.
- Definir la organización de los grupos de trabajo con la diferentes gerencias para formar las comisiones de supervisión a las diferentes regiones en las que se atiende a zonas indígenas.

FUNCION. Supervisión.**ACTIVIDADES:**

- Realizar visitas a las Sucursales y Almacenes de Dicconsa y a los Albergues Escolares del INI para la supervisión de la operación de los convenios.
- Dar seguimiento a las problemáticas detectadas en cuanto al abasto y distribución de productos básicos.
- Elaborar informe acerca de los resultados de la supervisión realizada.

FUNCION: Capacitación.**ACTIVIDADES:**

- Adquirir capacitación previa en Dicconsa como "facilitador comunitario" para aplicarla en campo.
- Adquirir capacitación acerca del manejo de la computadora.
- Capacitar a Jefes de almacén y supervisores, así como orientar al personal responsable del Programa Rural acerca de los lineamientos de operación del surtimiento a los albergues, tanto de despensas como de leche.
- Sensibilizar a los participantes en los programas de Dicconsa acerca de la importancia de su labor.
- Elaborar material didáctico de apoyo e informe de actividades.

FUNCION: Evaluación.**ACTIVIDADES:**

- Realizar reuniones mensuales con las dependencias involucradas en el surtimiento a los albergues.
- Realizar reuniones evaluatorias con los integrantes de las comisiones de trabajo acerca de los resultados de las actividades de supervisión y capacitación.
- Evaluación final del Programa de Trabajo de la Gerencia de Apoyo a Zonas Indígenas.
- Elaboración de informe final.

FUNCION: Administración.

ACTIVIDADES:

- Elaborar y actualizar la relación Empresa-Almacén-Albergue de los estados que abastece Dicconsa.
- Elaborar y actualizar el Directorio de Tiendas ubicadas en zonas indígenas.
- Elaborar el manual de surtimiento de leche, calculado la cantidad de leche necesitada según el número de niños por albergue en relación con el número de días por bimestre.
- Concentrar las actas de conciliación surtimiento/ventas de las despensas y leche distribuida a los albergues.
- Enviar semestralmente a Empresas y sucursales el requerimiento que a nivel central hace INI de los productos de la canasta básica a surtir de almacenes a los albergues.
- Dar atención y seguimiento a las solicitudes de instalación de tiendas en zonas indígenas.
- Actualizar el directorio de organizaciones agropecuarias y artesanales, para la canalización posterior a otras

instituciones, apoyando así la comercialización de sus productos.

FUNCION: Promoción Social.

ACTIVIDADES:

- Participar en la organización y realización de eventos de participación comunitaria con el objeto de evaluar los alcances del Programa Rural, así como proponer soluciones a las problemáticas planteadas destacando la importancia de la participación de los campesinos e indígenas en el mismo.

- Organización del evento "Once años de Abasto Comunitario en Zonas Indígenas", delimitando el programa de actividades, objetivos, número de participantes representantes de cada etnia y determinación de la logística en general (recepción, hospedaje, alimentación, materiales de apoyo etcétera..), mesas de trabajo, participantes como relatores, moderadores y elaboración de conclusiones.

- Organización del evento "Primer Congreso de Consejos Comunitarios de Abasto" colaborando en la comisión de recepción, así como en la relatoría de las mesas de trabajo y en la relatoría general de las conclusiones del evento.

CONCLUSIONES

La participación del Estado en la acción reguladora de las actividades económicas que se venía practicando mediante las empresas públicas y organismos descentralizados, actualmente manifiesta claramente los cambios iniciados hace aproximadamente diez años.

La respuesta al porqué de estos cambios encuentra su origen en la aplicación de la política Neoliberal del gobierno denominada Modernización del Estado. Esto implica la privatización de la actividad económica con el objeto de superar la crisis asegurando la recuperación económica, mediante la inversión privada, limitando la intervención del Estado como eje normador de políticas y líneas de acción que guiarán la apertura a la inversión externa.

En el contorno de la producción de bienes de consumo básico se retiran los subsidios a la producción agrícola, se modifica a nivel constitucional la forma ejidal de tenencia de la tierra para facilitar la asociación externa para el trabajo o para la inversión privada.

La política de modernización del campo cancela los subsidios generalizados en dirigidos, delimitándolos a la población de más bajos ingresos, quienes en otras palabras serán los campesinos que tienen las condiciones económicas y sociales

más desfavorables para integrarse al proceso de modernización y por lo tanto no representan un panorama atractivo para la inversión privada.

En el medio rural son los campesinos e indígenas los que presentan situación persistente de pobreza extrema ocasionada por la crisis económica ya que obtienen menor ingreso, enfrentan el más alto índice de desempleo y mayor crecimiento demográfico. La disminución de la producción de alimentos básicos, la descapitalización del campo, la centralización de los subsidios en las zonas urbanas ha afectado severamente las condiciones de vida en materia de alimentación y nutrición teniendo que reducir su dieta en el consumo de subsistencias populares.

El Estado reafirma el compromiso de garantizar a la población la satisfacción de sus necesidades y el acceso a los mínimos de bienestar social. Por ello en materia de abasto y alimentación se implementa la política de subsidios dirigidos orientándolos a la atención de las familias de escasos recursos "población objetivo" seleccionándolos estrictamente.

El Estado se retira de la regulación del mercado de productos básicos. La función social de las instituciones en este aspecto se orienta a la ejecución de programas específicos de lucha contra la pobreza, dando prioridad al área de la alimentación y a la población objetivo: campesinos de escasos

recursos e indígenas, especialmente a grupos vulnerables niños, mujeres gestantes y en periodo de lactancia y ancianos.

En este contexto el Estado orienta la política social en materia de abasto y alimentación, que aplica e instrumenta a través de las diferentes instituciones. Una de estas instituciones es DICCONSA la cual brinda especial atención a los campesinos como parte del Programa Rural de Abasto Comunitario, intentando garantizar, por lo menos, el abasto de productos básicos: maíz, frijol, arroz y azúcar entre otros; enfrentando problemas en cuanto a satisfacer la demanda de abasto en volúmenes suficientes, distribuyéndolos con oportunidad y calidad, sin embargo, el mercado privado, en algunos casos, supera esto e incluso llega a ofrecer algunos productos a menor precio y mejor calidad, no obstante que Dicconsa de esfuerza por ofrecerlos también a los precios más bajos posibles, situación que dificulta, aún más desde el retiro de los subsidios, el cumplimiento del objetivo social por la que fue creada esta institución.

DICCONSA cuenta con una instancia especializada de atención a la población indígena mediante el programa de Apoyo a Zonas Indígenas cuyo objetivo principal se orienta al abasto oportuno y adecuado de productos básicos a las comunidades indígenas atendidas y extendiendo la cobertura del servicio a aquellas que no cuentan con él, faltando a este respecto

mucho por hacer, y a los Albergues Escolares a través del surtimiento de despensas y distribución de leche en apoyo a la alimentación y nutrición de los niños becarios mientras cursan la educación primaria.

Con este servicio DICCONSA representa un importante instrumento en el abastecimiento de productos básicos a los albergues, ya que la lejanía de las comunidades rurales indígenas, por lo general de difícil acceso, caso específico la ubicación de los albergues, convierten en la mayoría de los casos a DICCONSA en la única opción de surtimiento de alimentos.

En la operación del servicio de surtimiento a los albergues ha habido algunos problemas en cuanto al retraso en la distribución, principalmente al inicio del período escolar, este problema no es constante pero si es considerable si se toma en cuenta que los niños acuden al albergue para alimentarse y hospedarse a la par que acuden a la escuela; si el albergue no cuenta con los productos que necesitan y que Dicconsa debe surtir para la alimentación de los niños, entonces éstos deben volver a sus comunidades mientras el servicio se normaliza. Esto afecta no solo el proceso educativo, sino que las comunidades de origen de los niños están muy alejadas de los albergues y deben regresar a ellos caminando largas jornadas.

Por otra parte la cobertura del Programa Rural abarca prácticamente todo el territorio nacional beneficiando a la población indígena.

Aún con la desincorporación de la regulación del mercado de productos básicos que ejercía el Estado a través de DICCONSA, al ofrecerlos a los precios más bajos posibles, se modera la competencia del mercado privado, aunque no de manera general.

Sin embargo, también la apertura del mercado a la inversión privada y la reducción de los recursos destinados a los programas han significado para DICCONSA la reorientación de sus objetivos, haciendo grandes esfuerzos para garantizar el abasto de productos básicos y ofrecerlos a los precios más bajos posibles con menor capital social.

Con la orientación privatizadora de la economía, las expectativas del Programa Rural en primera instancia se fortalecen ya que la erradicación de la pobreza es un largo proceso que depende no solo de la recuperación económica, sino que la privatización implica mayor acumulación del ingreso en beneficio de grupos reducidos a los que los campesinos difícilmente tendrán acceso. En cuanto al abasto de productos básicos será necesaria mayor organización y participación de los grupos con menor oportunidad en los programas institucionales.

El panorama para los indígenas no presenta expectativas más alentadoras, las limitaciones históricas en el acceso a los mínimos de bienestar social, alimentación, salud, educación, empleo, vivienda etcétera.. reducen las oportunidades de incorporación al proceso de apertura comercial. Por eso se considera que se deben intensificar no solo los programas de abasto y alimentación sino dar igual importancia a los programas de generación de empleo, capacitación para el trabajo, educación, salud, dotación de servicios, vivienda etcétera., de manera integral, promoviendo la participación activa de las comunidades indígenas, aprovechando las formas culturales de organización propias, sin caer en el asistencialismo. No se trata de que sobrevivan quinientos años más como grupo social, sino de que tengan oportunidades reales que mejoren su nivel de vida.

De ahí la importancia de DICCONSA en el surtimiento de productos básicos y distribución de leche a los Albergues Escolares Indígenas mediante los cuales no solo se aporta la alimentación de los niños sino que se complementa la función de los albergues en apoyo al acceso de estos a la educación básica y a la capacitación para el trabajo.

Las expectativas del desempeño profesional en el área rural y la atención en materia de abasto y alimentación debe intensificarse, considerando mayor incorporación e incremento de la intervención de profesionistas de Trabajo Social en

esta área y en DICCONSA como institución, formando parte de un equipo multidisciplinario que extienda y derive la intervención directa, es decir, en las diferentes regiones del país en donde actúa Dicconsa, no solo de nivel central al campo, sino que se establezca mayor contacto directo e interrelación con las comunidades rurales beneficiadas en la ejecución, supervisión y evaluación de los programas, así como con el personal encargado de los programas en las sucursales, almacenes y tiendas de DICCONSA, y en el caso de las comunidades indígenas promover mayor participación de la población india, como parte de la corresponsabilidad en los programas y como personal incorporado al equipo de trabajo de la institución.

BIBLIOGRAFIA

AGUILAR, ALONSO.

Economía Política y Lucha Social.
México, Nuestro Tiempo, 1970, pp 292

BARCENAS PEREZ, FERNANDO et al.

Una Alternativa de Intervención Profesional en la Problemática Alimentaria. Tesis Profesional.
ENTS-UNAM, 1990.

BARKIN, DAVIS y SUAREZ, BLANCA.

El Fin de la Autosuficiencia Alimentaria.
México, Océano, 1985. pp 249

CALTZONTZIN ANDRADE, TERESA, et al.

La Promoción Rural y su Impacto en el Bienestar Social. Caso Práctico Ejido Colectivo "Cuba" Sonora. Tesis Profesional.
ENTS-UNAM, 1990.

CIBOTTI, RICARDO y SIERRA, ENRIQUE.

El Sector Público en la Planificación del Desarrollo.
México, S. XXI, 1984. pp 271

CISNEROS BUENFIL, GUSTAVO y SZEKELY PARDO, MIGUEL.

La Eficiencia de los Subsidios en México: El Caso de DICCONSA. Tesis Profesional, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1990. pp 147

CONFEDERACION DE TRABAJADORES DE MEXICO.

SISTEMA DE DISTRIBUIDORAS CONASUPO.
La CTM en la Lucha por la Alimentación.
México, Comunicación Social DICCONSA, 1987, pp 347

CONSEJO CONSULTIVO DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD.

El Combate a la Pobreza.
México, El Nacional, 1991. pp 154

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

México, Andrade, 1979. pp 236

DIARIO OFICIAL.

"Decreto por el cual se Reforma el Artículo 4º de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos".
México, T. CDLX, No. 19, 28de enero de 1992.

DIARIO OFICIAL.

"Acuerdo por el que se Crea la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad"
México, TCDLX, No. 3, 6 de diciembre de 1988.

DISTRIBUIDORA E IMPULSORA COMERCIAL CONSAUPO.
Reglamento de Operación del Programa Conasupo-Rural.
México, Julio 4 de 1986. pp 52

DISTRIBUIDORA E IMPULSORA COMERCIAL CONASUPO.
Gerencia de Apoyo a Zonas Indígenas.
Programa de Trabajo 1992.
México, Febrero de 1992, pp 10

DISTRIBUIDORA E IMPULSORA COMERCIAL CONASUPO.
Dirección de Operaciones.
Programa de Capacitación a Jefes de Almacén y Supervisores Operativos.
México, Octubre, Noviembre y Diciembre de 1991. pp 103

DISTRIBUIDORA E IMPULSORA COMERCIAL CONASUPO.
Dirección de Operaciones.
Los Programas Comunitarios y la Modernización de DICONSA en 1990. México, Marzo de 1990. pp 123

GARCIA SALORD, SUSANA.
La Especificidad del Trabajo Social.
México, ENTS-UNAM, 1986. pp 78

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA, GEOGRAFIA E INFORMATICA.
XI Censo General de Población y Vivienda 1990 (Datos Preliminares). México, INEGI, 1990. pp 285

INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA.
Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas 1991-1994. México, Grupo Edición, 1990. pp 64

INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA.
PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS.
**Asistencia para la Enseñanza y el Desarrollo Rural de las
Comunidades Indígenas.**
PROYECTO PMA/MEX/3324. Plan de Operación 1991-1995. México,
INI, 1991. pp 190

INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA.
Subdirección de Servicios Educativos.
**Manual para la Operación de los Albergues Escolares
Indígenas.** Julio 1991. pp 58

PODER EJECUTIVO FEDERAL.
Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.
México, Talleres Gráficos de la Nación, 1989. pp 143

REVISTA LATINOAMERICANA DE ECONOMIA.
Problemas del Desarrollo.
Vol. XXII, No. 88, Instituto de Investigaciones Económicas
UNAM, enero, marzo 1992. pp 246

SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS.
Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994.
México, Comunicación Social SARH, 1990. pp 51

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.
Programa Nacional de Alimentación 1990-1994.
México, Talleres Gráficos de la Nación, 1990. pp 56

SOLIS SAN VICENTE, SILVIA.
**Los Fundamentos de la Planeación en México y los Programas
Sociales (1982-1988).**
México, ENTS-UNAM, 1989. pp 390

SOLIS SAN VICENTE, SILVIA.
Directorio de Instituciones. Organización Económica.
México, ENTS- UNAM, 1989. pp 70

SOLIS SAN VICENTE, SILVIA. et al.
Selección de Lecturas para el Curso de Economía Política I.
México, ENTS-UNAM, 1985. pp 527

TERAN TRILLO, MARGARITA. et al.
Modelos de Intervención de Comunidad en Trabajo Social.
México, ENTS-UNAM, 1986. pp 212

TORRES, FELIPE y DELGADILLO JAVIER.
"Competencia y Desigualdad. El Nuevo Modelo de Abasto Alimentario en México" Revista Latinoamericana de Economía. No. 85, IEE-UNAM, abril-junio 1991.

TORRES, FELIPE y DELGADILLO, JAVIER.
"La Modernización del Estado y el Bienestar Social en México" Revista de Trabajo Social No. 41. México, ENTS-UNAM, 1990.

TORRES, FELIPE y DELGADILLO, JAVIER.
"Estrategias Estatales y Seguridad Alimentaria" Revista de Trabajo Social No. 29, México, ENTS-UNAM, 1987.

TORRES, FELIPE y DELGADILLO, JAVIER.
"Proyecciones del Sistema de Abasto Alimentario en México" Revista de Trabajo Social No. 42, México, ENTS-UNAM, 1990.

VALERO CHAVES, AIDA. et al.
"Antología. Historia del Trabajo Social." México, ENTS-UNAM, 1985. pp 286

ZAMORA, FRANCISCO.
"Tratado de Teoría Económica." México, Fondo de Cultura Económica, 1955. pp 802