

00 821  
8



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ECONOMIA**

**DICONSA: Instrumento Social del  
Gobierno Federal para el Combate a la  
Pobreza en México**

**T E S I N A**  
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:  
**L I C E N C I A D O E N**  
**E C O N O M Í A**  
**P R E S E N T A:**  
**ALFONSO ARROYO RODRÍGUEZ**

**DIRECTOR DE TESINA:**  
**LIC. ERNESTO HIGUERA RIOS**



**MÉXICO, D.F. CIUDAD UNIVERSITARIA, 2003**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

1



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

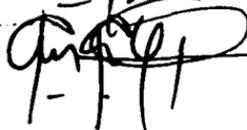
Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

**TESIS  
FALLA  
DE  
ORIGEN**

Autoriza a la Unidad de Estudios  
UNAM a utilizar  
000100-1

ALFONSO  
ARAYO RODRIGUEZ  
23/07/2003



*Más vale tarde que nunca...*

*(dicho popular)*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.**  
**DIRECTOR GENERAL DE LA**  
**ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.**  
**P R E S E N T E.-**

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el trabajo de tesina que como prueba escrita presenta el (ja) sustentante **C. ALFONSO ARROYO RODRÍGUEZ**, bajo el siguiente título: "**DICONSA: INSTRUMENTO SOCIAL DEL GOBIERNO FEDERAL PARA EL COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO**", en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente

  
**LIC. ERNESTO HIGUERA RÍOS.**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.**  
**DIRECTOR GENERAL DE LA**  
**ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.**  
**P R E S E N T E.-**

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el trabajo de tesina que como prueba escrita presenta el (la) sustentante C. ALFONSO ARROYO RODRÍGUEZ, bajo el siguiente título: "DICONSA: INSTRUMENTO SOCIAL DEL GOBIERNO FEDERAL PARA EL COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO", en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente,

LIC. CONSTANTINO NARANJO LARA.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.  
DIRECTOR GENERAL DE LA  
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.  
P R E S E N T E.-**

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el trabajo de tesina que como prueba escrita presenta el (la) sustentante C. ALFONSO ARROYO RODRÍGUEZ, bajo el siguiente título: "DICONSA: INSTRUMENTO SOCIAL DEL GOBIERNO FEDERAL PARA EL COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO", en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente

LIC. FRANCISCO PAYNO Y SÁNCHEZ.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.  
DIRECTOR GENERAL DE LA  
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.  
P R E S E N T E.-**

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el trabajo de tesina que como prueba escrita presenta el (la) sustentante C. ALFONSO ARROYO RODRÍGUEZ, bajo el siguiente título: "DICONSA: INSTRUMENTO SOCIAL DEL GOBIERNO FEDERAL PARA EL COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO", en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente

  
DR. FERNANDO BUTLER SILVA.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

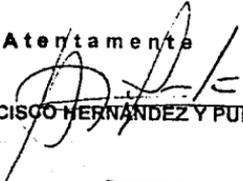


UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.**  
**DIRECTOR GENERAL DE LA**  
**ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.**  
**P R E S E N T E.-**

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el trabajo de tesina que como prueba escrita presenta el (la) sustentante C. ALFONSO ARROYO RODRÍGUEZ, bajo el siguiente título: "DICONSA: INSTRUMENTO SOCIAL DEL GOBIERNO FEDERAL PARA EL COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO", en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente

  
LIC. FRANCISCO HERNÁNDEZ Y PUENTE.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

*A Don Mario Colina Barranco,  
hombre de libre pensamiento y de gran compromiso social,  
personaje de nuestro país quien a través de sus enseñanzas formó en mí el espíritu de lo  
humano, de lo intelectual,  
aquel que un día de octubre de 1987 me advirtió la responsabilidad de ser economista,  
que con su muerte la Universidad perdió a uno de sus mejores humanistas,  
nuestra facultad perdió a uno de sus mejores economistas,  
y yo perdí a un gran amigo...*

*A Rafael Mancera,  
maestro y gran amigo de nuestra facultad,  
quién a su corta etapa por la vida fue ejemplo de lo que debe ser un economista  
comprometido con su país...*

*... ambos descansan en paz,  
se adelantaron en el camino,  
pero han estado y seguirán presentes en mi andar por esta vida...*

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

## AGRADECIMIENTOS

*A mi esposa por el apoyo incondicional en todos mis proyectos...*

*A mis padres, Angelina y Alfonso, por su amor y apoyo permanente en todas las decisiones en mi vida...*

*A mis hermanos Jorge, María Eugenia, Marco Antonio, María de Jesús y Samuel, a mis cuñadas Lourdes y Rosy, a mis cuñados José Híber y Jaime, todos ellos quienes siempre han sido ejemplo de esfuerzo y superación, quienes me han enseñado lo que es una familia y sentirme orgulloso de ser parte de ella...*

*A mis sobrinos Híber, Mauricio, Biaani, Biniza, Bruno, Jaime, Eugenia y María Fernanda, por ser parte de mi vida y la continuación de lo que soy...*

*A mis amigos de siempre Ernesto, Antonio, Oscar, Raúl, Fernando y Enrique, por la confianza y amistad que han depositado en mí*

*A mis sinodales, que me hicieron el honor de contar con su valiosa participación en este proyecto: Ernesto Higuera Ríos, Constantino Naranjo Lara, Francisco Payno y Sánchez, Fernando Butler Silva y a Francisco Hernández y Puente, a todos ellos mi mayor admiración y respeto...*

*A la Universidad Nacional Autónoma de México y a la Facultad de Economía, quienes me dieron los principios humanísticos y la enseñanza académica profesional para servir a mi país...*

*Por último un especial agradecimiento a la "alis", al "marquitos", al "boris", al "niño quekas", al "niño migraña", al "chavito", y a Sergio Castillo Loyola, cómplices de esta aventura llamada tesis, quienes con su participación directa y apoyo permanente fue posible la elaboración y conclusión de este documento...*

*a todos mil gracias...*

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

*Bienaventurados los pobres,  
pues de ellos será el reino de los cielos...*

*San Lucas*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## INDICE

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

INTRODUCCIÓN .....	12
I. MARCO GENERAL.....	16
1.1. ¿QUE ES LA POBREZA? .....	16
1.2. NIVELES DE POBREZA .....	20
1.3. MEDICIÓN .....	25
1.3.1. ANTECEDENTES.....	25
1.3.2. MÉTODO DE LAS NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS (MNBI) .....	32
1.3.3. MÉTODO DEL INGRESO O DE LA LÍNEA DE POBREZA (MLP).....	34
1.3.3.1. EL MÉTODO DEL INGRESO O DE LA LÍNEA DE LA POBREZA EN SU VARIABLE ALIMENTARIA (MLPa) .....	38
1.3.4. METODO INTEGRADO (MIP) .....	42
II. ANÁLISIS Y EVALUACION SOBRE LA POBREZA EN MEXICO .....	45
II.1. LA POBREZA EN MÉXICO .....	45
II.2. POBREZA MODERADA .....	51
II.3. POBREZA EXTREMA .....	51
III. PARTICIPACION DE DICONSA EN EL COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO.....	62
III.1. ANTECEDENTES .....	62
III.1.1. ORIGEN .....	62
III.1.2. AMBIENTO SOCIAL.....	67
III.2. MARCO JURIDICO .....	75
III.3. FILOSOFIA LABORAL .....	78
III.4. PROCESO DE FUSION.....	80
III.5. ESTRUCTURA ORGANICA .....	85
III.6. RECURSOS FINANCIEROS .....	89
III.7. OPERACIÓN.....	90
III.7.1. REGLAS DE OPERACION .....	90
III.7.1.1. OBJETIVO GENERAL .....	90
III.7.1.2. OBJETIVOS ESPECIFICOS .....	90
III.7.1.3. LINEAMIENTOS GENERALES .....	91
III.7.1.4. MECANISMO DE OPERACION .....	92
III.7.1.5. ABASTO.....	92
III.7.2. ORGANIZACION SOCIAL .....	93
III.7.3. TIENDAS RURALES .....	100
III.7.4. COBERTURA NACIONAL .....	105
III.7.5. INFRAESTRUCTURA .....	106
III.7.6. PROGRAMAS ESPECIALES .....	109
III.8. PRINCIPALES RESULTADOS DEL PERIODO 1997-2000.....	112
III.8.1. DESPLAZAMIENTO Y VENTAS DE PRODUCTOS.....	112
IV. PERSPECTIVAS .....	116
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	122
ANEXOS .....	128
ANEXO 1 REGLAS DE OPERACION DE DICONSA.....	128
BIBLIOGRAFIA .....	139

## INTRODUCCIÓN

El hablar de las palabras de pobre y pobreza en su uso cotidiano lleva implícita la comparación entre la situación de un individuo o grupo humano respecto a su situación de carencia de lo necesario para vivir, determinado no solamente por factores económicos, sino además de aspectos biológicos (nutrición, alimentación y salud), sociales y hasta políticos.

Para los gobiernos latinoamericanos y organismos internacionales, en los años ochenta el tema de la pobreza no se tenía como un asunto prioritario, toda vez que sus prioridades se enfocaban a tratar de resolver las crisis financieras provocadas por el pago de su deuda externa y no a medir el costo social, el cual se reflejaba en una agudización de pobreza en la mayoría de estos países.

A finales de esa década y especialmente a partir de la década de los noventa, como producto de un aumento tan significativo de la pobreza a nivel mundial los gobiernos, organismos internacionales e investigadores se preocupan con mayor seriedad para elaborar métodos de medición, estudiar sus causas y efectos, así como las medidas para atenuar sus graves consecuencias.

En nuestro país existen millones de mexicanos que viven sin las mínimas condiciones de salud, educación, alimentación y vivienda, y que en ocasiones pareciera que el gobierno federal no realiza ninguna acción para atenuar las pésimas condiciones de esta gente, ya que cada año que pasa aumenta el número de pobres en el país.

El rezago económico en que el país se encuentra ha generado más pobreza, cada vez más individuos o grupos sociales con el tiempo han visto descender su poder adquisitivo, teniendo entre otras repercusiones la disminución en los niveles de consumo de alimentos y en consecuencia de su nutrición.

La pobreza y el abasto alimentario son dos conceptos que van de la mano, toda vez que cuando los ingresos son bajos en una población su atraso en el abasto alimentario es mayor, situación que obliga instrumentar y hacer más eficientes los canales de distribución orientados a los sectores sociales más pobres del país.

Para superar los problemas del rezago alimentario el gobierno federal establece su política social a través de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) la cual instrumenta los programas sociales para atender a la población en condiciones de pobreza, en este caso el programa alimentario.

Este programa está a cargo de DICONSA, empresa paraestatal que tiene como objetivo el abastecer de productos básicos en condiciones de suficiencia, oportunidad, calidad y al menor precio posible a la población rural marginada del país, con la participación organizada de las propias comunidades beneficiadas. Esta relación entre la empresa con las comunidades ha logrado crear la más amplia red de distribución de alimentos a nivel mundial.

DICONSA de esta manera se convierte en un instrumento de la política social del gobierno federal para combatir la pobreza en el país, toda vez que sus acciones van encaminadas a sectores sociales cuyas condiciones de vida le impiden acceder a los beneficios de una buena alimentación y de nutrición. Su participación como comercializadora y distribuidora de alimentos en esas comunidades, amplía las posibilidades para cubrir las necesidades mínimas de alimentación de la población pobre del país que, por sus bajos ingresos, se enfrenta a serios problemas de consumo y nutrición, por lo que la presencia de esta empresa en la sociedad es tan necesaria para superar la pobreza, como indispensable es la alimentación en un individuo o grupo social para poder vivir.

Dentro de este contexto, el objetivo de este trabajo consistirá en conocer el papel que desempeña DICONSA como un instrumento social del gobierno federal que contribuye a atenuar las condiciones de pobreza en nuestro país, a través de la distribución de productos básicos que permiten superar el problema de la adquisición de alimentos en las comunidades más pobres.

Es importante señalar que el periodo de estudio de esta investigación abarca de 1997 al 2000, años en los cuales se dan grandes cambios estructurales en esta entidad para sanear las finanzas y la administración, así como la reorientación en las reglas de operación; destacando, entre otras acciones, los ajustes estructurales a la empresa derivados de políticas de austeridad presupuestal impuestas por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, modificaciones en los "canales" de atención en las reglas de operación (se deja de atender el canal urbano) y la fusión de las empresas del Sistema DICONSA (se une la empresa del Corporativo y las 16 empresas subsidiarias que conformaban ese Sistema en una sola empresa).

Cabe señalar que existieron algunas limitantes en la obtención de información que podría haber contribuido a enriquecer esta investigación, toda vez que no pudo ser proporcionada ya sea de forma general o específica, por parte de algunas áreas o funcionarios públicos de ésta empresa por considerarla internamente de carácter confidencial.

En el caso del capítulo del análisis de la pobreza fue de gran importancia el haber obtenido la publicación Enciclopedia Temática, Tomo I: Actividades Sociales, FONAES-SEDESOL (2000), toda vez que ahí se encontró parte de la investigación de Genaro Aguilar Gutiérrez (1998) que realizó basándose en la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares de México del INEGI (1996), para identificar la geografía de la pobreza en nuestro país de una manera muy específica y más reciente hasta ese periodo de estudio. Su importancia radica precisamente en que fue la única fuente documental que aporta datos de la pobreza en México por regiones que encontré,

mismos que no son tan fáciles de obtener de forma directa por autoridades públicas, investigadores o en alguna publicación.

Las imágenes que se presentan fueron obtenidas de un curso en CD's de Evaluación de Proyectos de la Facultad de Economía, UNAM (portada interna); de la enciclopedia Encarta en línea (páginas 16, 18 y 23 ); de la Secretaría de Desarrollo Social, Delegación Morelos (páginas 20, 26 y 28); de la publicación los Caminos de Solidaridad, SEDESOL 1991 (página 100), de la galería en internet y de documentos internos de DICONSA (páginas 69, 93, 94, 96, 102, 103, 104, 106, 108, 109, 110 y 111).

Tomando en cuenta lo anterior, en el primer capítulo iniciaré determinando un marco general, el cual ayudará a definir y entender lo que es la pobreza, la diferencia entre pobreza extrema y pobreza moderada, así como los métodos de medición más conocidos.

Posteriormente, en el segundo capítulo se analizará el comportamiento que tiene la pobreza en nuestro país, lo cual servirá para determinar la cantidad de población de pobres, pobres moderados y de pobres extremos, así como el comportamiento y concentración de la pobreza por entidad federativa.

En el tercer capítulo abordaré el tema del ámbito social de DICONSA como empresa pública, tomando sus aspectos más importantes como son sus antecedentes, marco jurídico, estructura orgánica, reglas de operación, recursos autorizados, población objetivo, su cobertura nacional, número de tiendas, programas especiales, infraestructura, así como de sus principales resultados en el periodo 1997-2000.

En el capítulo cuatro se establecerán algunas perspectivas y expectativas más significativas de la empresa, mismas que he dividido de corto, mediano y largo plazo, y por último en el capítulo quinto determinaré las conclusiones y recomendaciones que se desprenden de ésta investigación.

## I. MARCO GENERAL

### I.1. ¿QUÉ ES LA POBREZA?

Pobreza es una palabra de origen latino, que se diversificó en las lenguas vulgares a partir del siglo XIII y principalmente en el XIV. Las nociones de pobre y pobreza desde sus inicios, son fundamentalmente idénticas y con características semejantes en varias naciones y por lo tanto en varios idiomas: pobreza es la condición de pobre.

Como ejemplo significativo de lo anterior, es la evolución semántica de las palabras latinas *paupertas* y *pauper*, que se derivaron en francés *povreté* y *pauvreté*, en italiano *poverta* y *povero*, en portugués y español *pobreza* y *pobre*, en inglés *poverty* y *poor*.<sup>1</sup>

El significado de las palabras pobre y pobreza siempre se ha intentado definir de diferentes maneras, su concepto es fundamentalmente relativo, puede llegar a depender de gustos, convicciones sociales, económicas y políticas, toda vez que en buena parte dependen de los objetivos particulares de cada estudio.



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

1 / MOLLAT, MICHEL. Pobres, Húmedos y Miserables en la Edad Media. Pág. 6

En el Diccionario de la Real Lengua Española, se encuentran las siguientes definiciones: <sup>2/</sup>

**Pobre.-** (Del latín pauper, -éris.) adj. Necesitado, menesteroso y falto de lo necesario para vivir, o que lo tiene con mucha escasez. (...)||3. Escaso y que carece de alguna cosa para su entero complemento. (...)||7. Humilde, de poco valor o entidad. ||8. Infeliz, desdichado y triste.

**Pobreza -** (De pobre) f. Necesidad, estrechez, carencia de lo necesario para el sustento de la vida. ||2. Falta, escasez. (...)||4. Escaso haber de la gente pobre.

En la enciclopedia Encarta en línea de Microsoft, se encuentra otra definición: <sup>3/</sup>

**Pobreza.-** Circunstancia económica en la que una persona carece de los ingresos suficientes para acceder a los niveles mínimos de atención médica, alimento, vivienda, vestigio y educación.

Como podemos observar, la definición de pobre y pobreza no es muy clara, por lo que se debe de entender o explicar de una manera más amplia.

Definir en forma exacta la palabra pobreza es un ejercicio que no resulta fácil resolver, por lo general tiende a considerarse que la pobreza es un problema de escasos ingresos, de carencias, sin embargo este enfoque es muy limitado toda vez que la pobreza es un fenómeno mucho más complejo que comprende una serie de aspectos que van más allá de la falta de recursos monetarios, es un concepto que tiene que ver con aspectos biológicos, económicos y sociológicos, donde los límites entre éstos casi no se pueden distinguir, toda vez que se relacionan muy estrechamente entre ellos. <sup>4/</sup>

---

<sup>2/</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA Diccionario de la Real Lengua Española. Pág. 1041

<sup>3/</sup> MICROSOFT CORPORATION Enciclopedia Encarta en Línea (www.encarta.msn.es). 1997-2000

<sup>4/</sup> Para una mayor profundidad sobre las diferentes discusiones conceptuales sobre la pobreza se recomienda consultar el libro de BOLTVINIK, JULIO y HERNADEZ LAOZ, ENRIQUE. Pobreza y Distribución del Ingreso en México. Págs. 30-37

Se puede considerar que el pobre es aquel que de manera permanente o temporal se encuentra en una situación de carencia de lo necesario para el sustento de la vida, de debilidad, dependencia, humildad, escasez y de consideración social, caracterizado además por estar privado de algunos medios (variables según las épocas y sociedades) como son: el dinero, las relaciones, la influencia, el poder, la ciencia, la calificación técnica, la honorabilidad del nacimiento, el vigor físico, la capacidad intelectual y hasta la dignidad personal.

Cuando no se tienen las condiciones mínimas de salud y aun de supervivencia, en donde se identifican enfermedades congénitas o accidentales, incapacidad física para el trabajo, mala alimentación y desnutrición, las deficiencias de la higiene y de la salud están a menudo tan vinculadas por la falta de dinero, que el límite biológico de la pobreza interfiere en su aspecto económico, toda vez que para los pobres la carencia de dinero imposibilita el acceder a servicios de salud de mejor calidad o de obtener alimentos en forma constante, de mejor calidad y suficientes.



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

También se debe considerar que una persona es pobre cuando se encuentra en una situación precaria en la que carece de capacidades y oportunidades de desarrollo. Manifestaciones como escasos ingresos, insalubridad, desnutrición y vulnerabilidad a las enfermedades y a las inclemencias del medio ambiente inciden negativamente en sus oportunidades de salir adelante; el pobre vive al día, no tiene ninguna oportunidad de despojarse de su situación sin ayuda ajena.

Por todo lo anterior, podemos determinar que en las palabras *pobre* y *pobreza* lleva implícita la comparación entre la situación de un individuo o grupo social respecto a su situación de carencia de lo necesario para vivir, determinado no solamente por factores económicos, sino además de aspectos biológicos y sociales, además de las convicciones sociales y políticas que determina cada país.

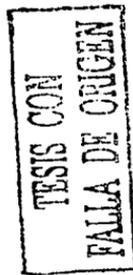
## I.2. NIVELES DE POBREZA

Como se pudo observar en el apartado anterior, el concepto de pobreza realmente no tiene un significado claro y el tema se puede complicar más cuando se hace necesario precisar en las diferentes condiciones de pobreza que se pueden determinar.

De manera común, se acepta decir que pobre es aquel que apenas tiene lo indispensable para vivir, y que una persona muy pobre es aquella que además no cuenta con lo suficiente para cubrir sus necesidades básicas.

La pobreza no es un fenómeno homogéneo, existen distintos niveles para los cuales se requieren de conceptos y medidas que se basan en características específicas, mismas que no siempre van a coincidir con las autoridades encargadas de establecer políticas públicas de un país o investigadores.

La gran importancia de definir niveles de pobreza es que estos ayudan a determinar e identificar el tipo de beneficios que deben otorgarse, a quienes, en donde y su prioridad.



Por sus características las autoridades gubernamentales encargadas de establecer las políticas sociales e investigadores aceptan y distinguen dos niveles o condiciones de pobreza: la extrema o absoluta y la moderada o relativa.

Cabe señalar que ambas condiciones implican también cierta arbitrariedad al definir los parámetros que distinguen los más pobres entre los pobres.

**Pobreza Extrema o Absoluta.** - Los pobres extremos o absolutos son "...los que no pueden proveerse una alimentación suficiente que les permita desempeñarse adecuadamente. Las personas más desnutridas son más vulnerables a la enfermedades corren el riesgo de desarrollar deficiencias antropométricas, en ocasiones son apáticos y, en general son menos capaces de llevar una vida sana con la suficiente energía para desempeñarse de manera satisfactoria en la escuela o en el mercado de trabajo".<sup>5</sup>

**Pobreza Moderada o Relativa.** - Los pobres moderados o relativos son los que "...no pueden satisfacer necesidades que, dado el nivel de desarrollo del país, se consideran básicas. Sin embargo, su situación es fundamentalmente distinta en el sentido en que su alimentación y de salud los permite participar de modo activo en el mercado de trabajo, aprovechar las oportunidades de educación, tener movilidad y afrontar más riesgos. Su pobreza es relativa, en comparación con el resto de la población carecen de ciertos bienes y servicios que, dada la riqueza nacional, todos deberían disfrutar".<sup>6</sup>

5. / Levy, Santiago. La Pobreza en México. Causas y Políticas para Combatirlas. Págs. 18-19, en Velez Felix (compilador) La Pobreza en México. Causas y Políticas para Combatirla. Págs. 15-112

6. / Ibidem, Pág. 19

La determinación de los niveles de pobreza desde el punto de vista de la elaboración de políticas para el combate a la pobreza es fundamental, toda vez que a los pobres moderados o relativos se les puede ayudar mejor con políticas que amplíen las oportunidades a que tienen acceso, a diferencia de los pobres extremos o absolutos que primero deben mejorar su situación alimentaria y de salud para poder aprovechar los beneficios de los programas sociales.

Los individuos o grupos sociales en pobreza moderada requieren de medidas inmediatas, pero no tan urgentes, para salir de la marginación y reducir su vulnerabilidad a la situación en que se encuentran. Una vez mejoradas sus condiciones de nutrición, tendrán la capacidad para desarrollarse física e intelectualmente. Una mayor esperanza de vida es resultado de una buena alimentación y una vida sana.

Los extremadamente pobres son los que no pueden proveerse una alimentación suficiente que les permita desempeñarse adecuadamente. Las personas desnutridas son generalmente más vulnerables a las enfermedades y son menos capaces de llevar una vida sana para desempeñarse de manera satisfactoria en la escuela o en el mercado de trabajo.

Los pobres moderados, no pueden satisfacer necesidades que, dado el nivel de desarrollo del país, se consideran básicas. Sin embargo, su situación es fundamentalmente distinta a los pobres extremos en el sentido de que su nivel de alimentación y de salud les permite participar de modo activo en el mercado de trabajo, aprovechar las oportunidades de educación, tener movilidad y afrontar menos carencias. Su pobreza es moderada o relativa en comparación con el resto de la población porque carecen de ciertos bienes y servicios que, dado el nivel de desarrollo nacional, todos deberían disfrutar.

La condición de pobreza extrema o absoluta identifica a un individuo o grupo social que necesitan urgentemente ayuda directa para poder beneficiarse al máximo de los programas sociales; los extremadamente pobres constituyen la principal población objetivo de la política social instrumentada por los gobiernos para combatir la pobreza

No es fácil determinar dentro de la población pobre una diferencia exacta para determinar quienes son más pobres que otros, toda vez que por su naturaleza es inevitable cierta inexactitud, ya que resulta imposible trazar una línea exacta entre la pobreza extrema o absoluta y la moderada o relativa, en otras palabras los hogares o familias que están próximas, ya sea por arriba o por debajo de la línea de pobreza trazada realmente no son muy distintos.



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Sin embargo para fines metodológicos y prácticos los elaboradores de políticas e investigadores necesitan determinar una línea divisoria entre la pobreza extrema o absoluta y la moderada o relativa, necesitan una separación mediante una línea que considere además que los beneficios que se canalizan a la atención del combate a la pobreza no pueden ser recibidos por todos los individuos, toda vez que la existencia de recursos para este tipo de asistencia social son muy limitados, por lo que deben de llegar solamente a los que verdaderamente lo necesiten.

El desafío para los gobiernos e investigadores es establecer los criterios sociales, políticos, biológicos y económicos para determinar que el trazo de la línea de la pobreza sea cada vez más precisa, para que de esta manera se minimicen las probabilidades de dejar a los pobres extremos fuera de los programas específicamente dirigidos a ellos, o de atender con acciones sociales de extrema pobreza a grupos con niveles de pobreza moderada.

Con el objeto de evitar alguna confusión en el desarrollo de esta investigación, en los siguientes capítulos utilizaremos solamente los conceptos de pobreza moderada y extrema.

### I.3. MEDICIÓN

#### I.3.1. ANTECEDENTES

Para elaborar políticas de combate a la pobreza, es necesario identificar el número de personas que viven en condiciones de pobreza extrema y pobreza moderada, para saber qué tan pobres son los pobres, qué necesitan y cuanto, en dónde viven, e incluso se hace necesario la elaboración de un mapa para identificar la distribución geográfica de la pobreza en el país.

Dentro del análisis de la pobreza, algunas autoridades o investigadores piensan que los ingresos y los gastos per cápita de las unidades familiares son una medida adecuada para medir los niveles de pobreza; estos utilizan el salario mínimo para determinar la línea de pobreza, los hogares pobres son los que perciben menos de X veces el salario mínimo. Esta línea de pobreza se le utiliza para discriminar hogares en algunos de los programas de subsidio a los alimentos:

*"...podemos afirmar que el grado de satisfacción de los mínimos de bienestar está directamente relacionado con el nivel, la distribución y el origen del ingreso. (...)...Por lo que toca al primero, el límite para cubrir las necesidades de consumo básico de las familias debería estar dado, en principio, por el salario mínimo. Sin embargo, las características sociales, demográficas, de ingreso y de gasto de las familias, indican que el salario mínimo de un ocupado por hogar está lejos de satisfacer su objetivo. De ahí que se consideren dos salarios mínimos por familia como límite inferior para alcanzar los satisfactores esenciales " 7-1*

Este procedimiento puede que sea inapropiado, ya que el salario mínimo está sujeto a desviaciones transitorias que se derivan de las variaciones económicas, sociales y políticas de los gobiernos, pero puede ser un procedimiento útil y práctico en determinado momento.

Por otro lado, la pobreza en Estados Unidos se mide de acuerdo a que "los economistas han tratado de calcular la rentas *mínimas de subsistencia* de dos formas diferentes, en primer lugar han partido de los presupuestos cuidadosamente calculados de los trabajadores acogidos a los programas sociales correspondientes (...) con el fin de medir el costo de una renta mínima de subsistencia, en segundo lugar, han señalado como contraste, que las familias pobres generalmente gastan alrededor de un tercera parte de su renta en alimentos y por tanto, es posible estimar la renta mínima de subsistencia multiplicando por 3 los cálculos del costo de un presupuesto alimentario de subsistencia realizados por el Departamento de Agricultura" <sup>8</sup>.

*"Debe señalarse que el concepto de pobreza es fundamentalmente relativo Incluso la idea de presupuesto alimentario de subsistencia depende de los gustos y convicciones sociales. Lo que la mayoría de americanos consideran pobreza sería una gran opulencia en Asia"*



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

8./ SAMUELSON PAUL A y NORDAHLUS WILLIAM D. *Economía* Pág. 514.  
9./ *Ibidem* Pág. 524.

"En México, para identificar la distribución de la pobreza en el país se ha llegado a utilizar lo que se conoce como "Índice de marginalidad", el cual se obtiene al estimar como un promedio de 19 indicadores socioeconómicos." <sup>10./</sup>

En años recientes se han intensificado los esfuerzos por disponer de información sobre la pobreza, sustentada en sólidas bases metodológicas que coadyuven en el diseño de políticas sociales que posibiliten su disminución.

Todas estas acciones se realizan en forma prioritaria debido a que la medición y la caracterización de la pobreza es un punto fundamental para la definición de la política social de cualquier gobierno.

Actualmente, para lograr una mayor precisión en la medición de la pobreza la mayoría de autoridades e investigadores tratan de hacer combinaciones complementarias para medir el grado de pobreza, donde utilizan otros indicadores además de los ingresos como son la salud, la esperanza de vida, las tasas de mortalidad infantil, acceso a agua entubada, el número de camas de un hospital, esperanza de vida al nacer, alfabetización, acceso a bienes y servicios públicos, entre otros; sin embargo, el manejo de esta información no necesariamente nos puede ser útil para la elaboración de políticas de asistencia social.

Los elaboradores de políticas necesitan saber cuales indicadores deben orientar la asignación de recursos, en la medida en que se identifique con mayor precisión su vinculación se estaría en la posibilidad de obtener información valiosa para instrumentar los programas sociales que fueran necesarios.

---

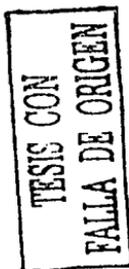
10./Levy, Santiago. Op. cit. Pág. 22

Por otra parte, muchos de estos indicadores confunden los insumos con los resultados. En realidad no es significativo saber el número de camas en un hospital por región, sino el estado de la salud de las familias que habitan en esa región. Asimismo, pueden llegar a existir imprecisiones de los datos estimados en la medición por los diferentes conceptos de pobreza que se quiera atender, lo cual varía de una sociedad a otra.

Es importante determinar con exactitud a la población que es pobre moderada y la que es pobre en extremo, de ahí la importancia de los métodos de medición. Las sobrestimaciones pueden hacer que las acciones para atenuar la pobreza parezca un acto imposible de llevar a cabo.

Un planteamiento equivocado de la línea de pobreza puede llegar a ocasionar la formulación de una política social equivocada y por consecuencia una inadecuada estrategia social y la instrumentación de programas sociales mal orientados en su operación, ya que los recursos que podrían invertirse en los extremadamente pobres se dispersan entre grupos más amplios.

En el caso de América Latina, existe recientemente un debate, en donde participan políticos e investigadores, respecto a la medición de la pobreza, las diferentes definiciones y concepciones teóricas, sus consecuencias y las diferentes formas de resolverlas.



La principal importancia de este debate pone de manifiesto la complejidad de conocer de manera exacta la magnitud de la pobreza, toda vez que en cada estudio de medición no sólo se calcula la cantidad de pobres que se localiza en un país como dato aislado, sino que además pueden proporcionar mayores elementos a través de un diagnóstico más completo de lo que representa la pobreza, "una distinción entre lo importante y lo trivial, una identificación de un grupo de personas bajo la categoría de pobres y un agrupamiento de los pobres en un contexto social, lo que proporciona una imagen global de la pobreza".<sup>11/</sup>

Para el Banco Mundial la medición es un elemento de solución... "librar a las personas de la pobreza depende en gran medida de un mejor conocimiento de cuántos pobres hay, dónde viven y porqué son".<sup>12/</sup>

La respuesta a estas interrogantes no es sencilla, para empezar se necesita precisar mejor lo que significa la pobreza para las responsables de la instrumentación de políticas sociales.

Para poder combatir a la pobreza, es fundamental conocer con precisión su magnitud, sin esta medición se corre el riesgo de beneficiar a individuos o grupos sociales que no deberían obtener asistencia de los programas sociales instrumentados por los gobiernos o de atender con programas que no solucionan sus necesidades reales.

"En América Latina el debate sobre la medición de la pobreza es reciente. En cambio, el debate en torno a la medición de la pobreza es en Europa y Estados Unidos más bien antiguo, tiene más de 100 años."<sup>13/</sup>

---

11\_/ LERNER, BERTHA. América Latina. Los Debates en Política Social, Desigualdad y Pobreza. Pág. 127

12\_/ BANCO MUNDIAL. Citado por LERNER BERTA. Ibidem. Pág. 128

13\_/ LERNER, BERTHA. Op. cit. Pág 128

La preocupación de los sociólogos y economistas por este problema, hasta la década de lo 40, era más por su aspecto cualitativo debido a su formación en doctrinas económicas clásicas. Es a partir de los años 50 cuando se intensifican los esfuerzos para abordar en aspectos cuantitativos y disponer de información estadística sobre la pobreza y su relación con otros fenómenos sociales.

Los gobiernos latinoamericanos, organismos internacionales e investigadores hasta la década de los 80, no tenían como parte de su agenda incursionar en este problema y mucho menos en su medición. Sus prioridades se enfocaban a tratar de resolver las crisis financieras provocadas por la deuda externa (amortizaciones de capital y pago del servicio de la deuda externa), y no a medir el costo social el cual se reflejaba en una agudización de pobreza en la mayoría de estos países.<sup>14/</sup>

A partir de los años 90 el tema de la pobreza comienza a ocupar un papel prioritario, los gobiernos se dedican a tratar de obtener soluciones a través de la obtención de mayores conocimientos sobre sus causas y efectos.

Pareciera ser que más que una preocupación moral, su atención se convierte en una prioridad económica en un mundo cada vez más competitivo: contar con fuerza de trabajo preparada con necesidades básicas satisfechas. De ahí otra gran importancia de los métodos de medición, los cuales deben estar sustentados en sólidas bases metodológicas que permitan identificar quiénes son los pobres, qué tan pobres son los pobres, dónde están los pobres y porqué son tan pobres los pobres.

En años más recientes, los estudios cuantitativos han servido incluso para solicitar prestamos financieros a organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, mismos que dedican una parte sustancial de sus fondos para préstamos dedicados al combate a la pobreza; esta necesidad de los gobiernos ha posibilitado el desarrollo de métodos de medición cada vez más precisos.

14/ En el caso de México desde los años 60 el gobierno federal ha instrumentado diversos programas sociales específicos para combatir la pobreza y promover el desarrollo social como son el PIDER, COPLAMAR, el SAM, el PRONASOL y el PROGRESA entre otros.

"Banco Mundial destaca también que la percepción de la pobreza varía enormemente de una cultura política a otra; que la percepción de la pobreza ha evolucionado a lo largo de la historia, por la misma evolución cultural. Los criterios para distinguir a los pobres de los no pobres reflejan prioridades nacionales, conceptos normativos de bienestar y derechos individuales. En términos generales, a medida que los países se enriquecen: su percepción de pobreza varía, así como de lo que constituye un nivel mínimo aceptable de vida, y lo que es el umbral de pobreza." <sup>15/</sup>

Autoridades gubernamentales, organismos internacionales e investigadores, coinciden en determinar tres métodos básicos que permiten medir la pobreza de forma metodológica, estos son:

- 1) *El Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (MNBI).*
- 2) *El Método de la Línea de Pobreza (MLP) y su versión alimentaria (MLPa).*
- 3) *El Método Integrado de Pobreza (MIP).*

Por último, antes de empezar a describir los métodos de medición que se mencionan, hay que tomar en cuenta dos consideraciones:

*1.- De los métodos de medición de pobreza ninguno es superior a los otros o los excluye, cada método presenta ventajas y desventajas, la determinación de cual seleccionar entre estos se dará en función de valorar el que se ajuste más el objetivo de la investigación.*

*2.- De la selección del método dependerá la magnitud de la pobreza, debido a los indicadores y variables que utilizan cada una de ellas; es más, la cuantificación de los pobres extremos y pobres moderados dependerá también de la orientación política que se le quiera dar a la investigación.*

<sup>15/</sup> BANCO MUNDIAL. Citado por LERNER, BERTHA Ibidem Págs 131-132

### I.3.2. MÉTODO DE LAS NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS (MNBI)

El Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (MNBI), es una forma muy fácil de identificar directamente a los pobres, toda vez que dentro de este marco conceptual la diferencia entre los pobres y ricos no la determina el ingreso.

Este método concibe que la pobreza se relaciona con una condición en que un individuo o grupo social tiene carencias y necesidades, mismas que se relacionan directamente con lo necesario para vivir.

Para su medición incorpora aspectos de vivienda, hacinamiento en los hogares, servicios de agua y drenaje, asistencia escolar, incluye los servicios públicos de educación, agua potable y drenaje, como elementos que influyen y determinan los niveles de pobreza o de bienestar de un individuo o grupo social; la característica general de los servicios públicos es que son subsidiados por los gobiernos con el fin de ayudar a atenuar las condiciones de pobreza de sus países.

No toma en cuenta lo que los individuos consumen en sus hogares de manera privada, considera solamente el consumo público. Toma en cuenta para su medición las políticas sociales que los gobiernos instrumentan a través de programas sociales de asistencia para combatir la pobreza.

También se incluyen como determinante de la pobreza los recursos destinados por los gobiernos al desarrollo de los recursos humanos (capacidades y habilidades), considera como condiciones educativas la asistencia escolar y el grado escolar del jefe de familia como indicador de superación de pobreza, y como condición económica cuantas personas dependen de él.

Como característica fundamental, este método no toma en cuenta todas las carencias y necesidades básicas para un individuo o grupo social, analiza solamente la calidad de la vivienda, el hacinamiento en los hogares, la disponibilidad de agua e instalaciones sanitarias, asistencia escolar de los niños y el nivel educativo del jefe de familia, excluye para su medición aspectos como la alimentación, el vestido, el calzado, entre otros.

Estas necesidades básicas pueden variar de un estudio a otro (aún en el mismo país), ya que aunque se apliquen los mismos indicadores de medición pueden diferir los criterios para definir los valores de estas variables, ejemplos:

- 1) *El caso del hacinamiento en los hogares.- Algunas autoridades o investigadores pueden determinar como hacinamiento familiar a 3 personas por habitación mientras otros podrían determinar 4 ó 5 o más personas.*
- 2) *El nivel de grado escolar del jefe de familia.- Se podría determinar sin primaria, al 3er grado, al 6° grado, o simplemente el saber leer y escribir.*

### 1.3.3. MÉTODO DEL INGRESO O DE LA LÍNEA DE LA POBREZA (MLP)

El Método del Ingreso o de la Línea de la Pobreza (MLP), considera al ingreso en su expresión de capacidad o poder adquisitivo, su empleo se basa en la facilidad de manejar el dinero como una variable. La pobreza en este método se concibe como resultado de una distribución desigual del ingreso.

Al respecto, Meghnad Desai un investigador hindú especializado sobre temas de la pobreza dice:

*"El ingreso tiene sentido para todo el mundo (...)... El ingreso es un concepto que la gente entiende o cree que entiende. Los planificadores pueden formular programas nacionales en términos de metas de ingreso. También los políticos pueden concebir sus plataformas electorales en esos términos. Estas son virtudes del concepto de ingreso que, como tal, es una medida simple de un fenómeno complejo." 16./*

Cabe señalar que detrás de la concepción de este método, está implícita la propuesta de la redistribución del ingreso y de modificar las formas de apropiación y de los excedentes de acumulación del capital a favor de los que menos tienen.

Su medición se basa en dos aspectos fundamentales:

- 1.- Se debe calcular primero un ingreso mínimo o línea de pobreza, con el cual las carencias y necesidades básicas de los individuos o grupos sociales queden satisfechas.
- 2.- Posteriormente, se identifican los hogares que tienen ingresos menores a los de la línea de la pobreza establecida para obtener información de las condiciones de pobreza existentes en la población.

---

16./ Meghnad Desai. Citado por LERNER, BERTHA. Ibidem Pág 134

El proceso a desarrollar en este método es el siguiente:

- 1.- *Determinar las necesidades esenciales de los individuos o grupos sociales.*
- 2.- *Determinar una canasta normativa de satisfactores, también llamada canasta alimentaria, que considere las necesidades esenciales para cada hogar.*
- 3.- *Determinar las cantidades (gramos) y calidades (calorías y proteínas) necesarias de cada componente que conforma la canasta normativa de satisfactores.*
- 4.- *Calcular el costo de la canasta normativa de satisfactores para cada hogar que se determina para la línea de pobreza.*
- 5.- *Comparar la línea de pobreza con el ingreso o el consumo.*
- 6.- *Clasificar como pobres todos los hogares cuyo ingreso o consumo es menor al de la línea de pobreza establecida, y cuantificar la pobreza por individuo o grupo social considerando que todas las personas que pertenecen a un hogar pobre son pobres.*

La limitación principal de este método es que procede como si la satisfacción de las necesidades básicas dependiera solo del ingreso o del consumo privado corriente de los hogares.

Otra desventaja es que no toma en cuenta la satisfacción e insatisfacción real de las necesidades básicas, sino que pondera de manera indirecta a través del ingreso la satisfacción potencial de las necesidades básicas.

El método al hacer depender sólo del ingreso la satisfacción de las necesidades deja de lado cuestiones importantes que influyen en el nivel de vida que pueda alcanzar una familia.

No toma en cuenta que el nivel de vida de una familia depende del acceso a servicios gubernamentales y subsidios que el gobierno concede como salud, educación y la infraestructura. Como estos bienes se suministran públicamente, pero además se subsidian, los presupuestos individuales subestiman el equivalente monetario de esta parte del consumo. En este cálculo no se toma en cuenta el gasto que los gobiernos hacen en la erradicación de enfermedades, en la prevención del crimen, en el transporte entre otras acciones, mismas que ayudan a mitigar la pobreza y elevar el nivel de vida; el ingreso pone atención sobre todo en el gasto privado, no en el gasto público.

Hace énfasis en el poder adquisitivo, en el ingreso, en el consumo privado como único medio para superar la pobreza, subestima la inversión en recursos humanos, la creación de capacidades, las políticas del gobierno que tienen como objetivo que la población adquiera destrezas lo que permite que las familias salir de la pobreza a largo plazo y las transferencias de ingreso en el consumo corriente.

No toma en cuenta que el nivel de vida del hogar depende del patrimonio acumulado, del grado de endeudamiento y no solo del ingreso. También el MLP no considera que el trabajo no remunerado y la formación de activos determinen el nivel de vida de una familia. Estos elementos influyen hasta en el desarrollo de una determinada sociedad.

De todo lo anterior se desprende lo siguiente:

*1.- La satisfacción de las necesidades básicas solamente estarán en función del ingreso o del consumo privado de los individuos o grupos sociales.*

*2.- No toma en cuenta la satisfacción o insatisfacción real de las necesidades básicas sin que las considera indirectamente a través del ingreso.*

Esta forma de medición de la pobreza, al basarse en el ingreso, deja al margen aspectos importantes que influyen en el nivel de vida que una familia puede alcanzar, toda vez que no toma en cuenta que hay familias que dependen de los servicios públicos y subsidios que los gobiernos proporcionan en materia de infraestructura, salud y educación.

Los servicios públicos como son subsidiados y suministrados por los gobiernos no se consideran en su equivalente monetario en los consumos de las familias, ya que se utiliza solamente el gasto privado (consumo privado) y no el gasto público (consumo público).<sup>17/</sup>

El MLP se le ha etiquetado como un forma simple de medición de la pobreza, toda vez que ignora aspectos esenciales que determinan la pobreza; sin embargo lo paradójico de este método que es el más utilizado debido a lo práctico de su aplicación.

---

<sup>17/</sup> Es importante hacer notar que este método no considera los servicios públicos, los subsidios o los recursos que destinan los gobiernos para combatir la pobreza a través de los programas sociales instituidos para elevar el bienestar social.

### I.3.3.1 EL MÉTODO DEL INGRESO EN SU VERSIÓN ALIMENTARIA (MLPa)

El Método del Ingreso o de la Línea de Pobreza en su versión alimentaria (MLPa) toma este nombre porque le da mayor importancia al aspecto nutricional, el cual consiste en definir una canasta normativa alimentaria que incorpora el aspecto a la nutrición (o desnutrición) como un indicador fundamental de la pobreza. A este procedimiento se le también se le conoce como la variante de la canasta normativa alimentaria del MLP.<sup>18/</sup>

En general la pobreza aumenta cuando sube el precio de ciertos alimentos básicos, mismos que están incluidos en la canasta alimentaria que se utiliza para determinar la línea de pobreza.

Es importante aclarar que la desnutrición caracteriza a las personas o grupos sociales "que no tienen suficiente alimento disponible y no a una situación en que no hay suficiente alimento disponible".<sup>19/</sup>

Para algunos organismos e investigadores a favor de esta vertiente del MLPa la vivienda, los servicios de agua potable, drenaje y educación son aspectos secundarios respecto a la alimentación.

Es legítimo considerar a la alimentación como un aspecto esencial en las personas o grupos sociales, toda vez que es una variable que determina la posibilidad de conservar la vida; en este sentido la salud, la educación y la vivienda quedan en segundo plano, orientándose en mejor medida como indicadores para superar la pobreza.

---

<sup>18/</sup> La desnutrición es un aspecto muy significativo de la pobreza, mismo que se puede observar en los países llamados subdesarrollados, como es el caso en América Latina de México, Argentina, Brasil, Venezuela, Bolivia, entre otros

<sup>19/</sup> LERNER, BERTHA Op cit Pag 138

La determinación de que incluye la canasta alimentaria se hace una necesidad para garantizar la sobrevivencia física de las familias, su característica fundamental es la definición de requerimientos uniformes necesarios de calorías y proteínas, y la disponibilidad y precio de los alimentos de las familias.

Otra característica particular es que consideran también las necesidades no alimentarias para definir la línea de pobreza, aun cuando en estos estudios la determinación del costo de satisfacer las necesidades básicas de alimentación se hacen sobre bases más sólidas que el cálculo de las necesidades no alimentarias.

Las necesidades alimentarias se valoran de acuerdo a normas aceptadas que establecen ciertos niveles mínimos o grados de adecuación de las dietas en ellas se hace explícito tanto el costo como los bienes que permiten satisfacer necesidades y las características de las mismas.

Las necesidades no alimentarias se valoran de manera indirecta deduciendo la proporción del gasto en alimentos del gasto total en los hogares.

De este modo, aunque se establece el costo de las necesidades no alimentarias, no se especifican los satisfactores, es más, dado que el costo de satisfacer esas necesidades varía significativamente durante el ciclo de vida familiar (según el tamaño y la composición del hogar, así como en función de otros factores como la cuantía del patrimonio acumulado y el acceso a servicios públicos), se requiere un análisis pomenorizado en estos capítulos del gasto no alimentario que permita definir al igual que para la alimentación, coeficientes específicos para distintos tipos de hogares.

Ventajas que ofrece este método.

- 1.- Permite una medición más directa de la pobreza, pues las necesidades alimentarias son más nítidas y transparentes, más fáciles de evaluar, hay más experiencia en este renglón por el mismo desarrollo de la nutrición como disciplina particular.*
- 2.- Parte de una medición directa de las necesidades alimentarias que son esenciales para vivir, pues a partir de un combate a la desnutrición se garantiza la sobrevivencia física de una buena parte de la población y se asegura que menos conflictos políticos y sociales estallen, resultantes de pobreza o hambrunas.*
- 3.- Permite comparaciones regionales e internacionales, aun cuando define la línea de pobreza a partir de cada sociedad o define la privación de necesidades con relación a un contexto social específico y a una escala de valores que se asocia a determinado estilo de vida.*

Desventajas de éste método.

- 1.- Se considera un método incompleto porque subestima la pobreza al reducirla al concepto de desnutrición.*
- 2.- El enfoque nutricional no tiene porque pasar por la etapa intermedia del ingreso; es decir, para sopesar si una persona tiene acceso a un paquete nutricional específico no hay necesidad de determinar si la persona tiene ingresos para adquirir el paquete. Es suficiente con verificar si la persona cubre efectivamente los requerimientos nutricionales o no.*
- 3.- Existen demasiadas variaciones en los requerimientos nutricionales en función de las características individuales, las condiciones climáticas y los hábitos de trabajo. Incluso por personas que viven en una misma región geográfica los requerimientos nutricionales son difíciles de establecer; algunas personas han logrado sobrevivir con una alimentación muy escasa y hasta los*

*estudios realizados muestran que hay un incremento acumulativo de la esperanza de vida a medida que los límites dietéticos descienden.*

*4.- Al utilizar esta forma de medición de la pobreza, hay que tener cuidado al momento de determinar los requerimientos nutricionales, toda vez que pueden no ser los que las familias consuman realmente.*

*5.- En esta elección influyen los hábitos alimenticios de las personas, la cultura, los precios y la disponibilidad de bienes y servicios. El método no toma en cuenta estos factores ajenos al ingreso que intervienen en la elección de satisfactores.*

*6.- Parte de supuestos que no son sólidos, como el que los hogares que cubren adecuadamente sus necesidades alimentarias satisfacen al mismo tiempo los estándares mínimo de otras necesidades. O que las necesidades no alimentarias se pueden calcular a partir de lo que la gente gasta en alimentación con relación al gasto total. Las necesidades no alimentarias que considera este método son abstractas, se definen y se satisfacen solo por el consumo privado, lo cual no es válido pues las necesidades no alimentarias se pueden satisfacer por el subsidio de los gobiernos, lo que permite suponer que las decisiones del gasto se toman con arreglo al sistema institucional.*

Pese a sus limitantes, este método no se puede descartar porque la nutrición ocupa un lugar central en la definición de la pobreza en el mundo subdesarrollado. Algunos de los cuales se presentan también en el método del ingreso tradicional: ninguno de los dos toma en cuenta los subsidios del estado que permiten que permitan satisfacer sus necesidades, el patrimonio acumulado, los préstamos y deudas que influyen en la pobreza y nivel de vida de una familia.

#### 1.3.4. MÉTODO INTEGRADO (MIP)

El Método Integral de la Pobreza (MIP), pretende contrarrestar las visiones parciales de pobreza del MNBI y MLP, así como subsanar los límites de estos dos métodos. El primero mide la pobreza en función de las carencias, privaciones o necesidades básicas insatisfechas ingreso, mientras el segundo se basa en el ingreso.

De esta manera este método pretende, como su nombre lo indica, integrar los dos enfoques, considera que la pobreza se debe a ingresos insuficientes como también a necesidades básicas insatisfechas. El MIP surge de la discusión de los otros métodos, destaca sus límites y enriquece el debate en torno a la medición de la pobreza.

Este método, no solo relaciona las variables de los dos métodos, sino que logra una síntesis más completa de éstos, los hace complementarios.

El MIP se sustenta en tres supuestos:

*\*1.- El hindú Amartya K. Sen asegura, que es posible que haya que usar más de un criterio para definir la pobreza y describirla en vista de la falta de uniformidad de los estándares aceptados.*

*2.- El MLP y el MNI no son métodos alternativos para medir la pobreza sino métodos complementarios. El MNI identifica a aquellos cuyo consumo real no satisface las conveniencias aceptadas sobre necesidades, el MLP trata de destacar a aquellos que no tienen capacidad para satisfacer sus carencias.*

*3.- Es necesario vincular las políticas económicas, el ingreso y las políticas sociales, vivienda, educación. Si combatir la pobreza es tarea conjunta de las políticas económicas y las políticas sociales, es necesaria una medida que integre las dos dimensiones, que no las conserve separadas.*"<sup>20</sup>]

A su vez, este método considera que la pobreza depende del:

*1.- Ingreso corriente que permite pagar bienes y servicios y que es el sustento del consumo privado.*

*2.- Acceso a servicios gubernamentales (agua, drenaje, o similares, atención médica, educación) y presupone un ingreso adicional para recurrir a estos servicios.*

*3.- La propiedad o derecho de uso de activos que proporcionan servicios de consumo básico. Esto hace referencia al patrimonio que se requiere para el mantenimiento y reparación de los distintos bienes.*

*4.- Tiempo disponible para la educación, el descanso y el trabajo de hogar, o en este último caso, ingreso adicional para pagar por los servicios.*

*5.- Del desahorro. " 21\_1*

En síntesis, el MIP presupone que la pobreza se puede medir por recursos deficientes, mercancías escasas, por un déficit en las capacidades que impide adquirir bienes y servicios.

"El MIP se refiere a distintos tipos de pobres: pobres que tienen ingresos insuficientes y padecen al menos una necesidad básica insatisfecha (pobres crónicos), aquellos que no estando debajo de la línea de pobreza por bajos ingresos tienen al menos una necesidad básica insatisfecha (pobres inerciales) y pobres que tienen ingresos insuficientes aunque no muestran ninguna necesidad básica insatisfecha (pobres recientes)." 22\_1

---

21\_1 LERNER, BERTHA Ibidem Págs 161-162

22\_1 LERNER, BERTHA Ibidem. Pág 162

Ventajas que ofrece este método:

1. *Proporciona una imagen más extrema de la pobreza y de las distintas carencias.*
2. *Permite acrecentar la conciencia de la importancia de combatir la pobreza e indigencia.*
3. *Parece ser un método más radical y esto hace que despierte mayor interés en la problemática de la pobreza.*
4. *Además recoge una inquietud bastante convincente que los pobres deben concebirse no solo en función de su ingreso insuficiente sino de necesidades insatisfechas.*

Desventajas del MIP:

1. *Aparece como un método demasiado complejo y poco práctico para evaluar y ponderar la pobreza.*
2. *La pobreza se exagera y se incrementa de tal manera que no genera confianza su aplicación: no puede ser lo mismo carecer de una vivienda adecuada a no tener alimentación, carecer de calzado a no tener servicios de agua y drenaje.*
3. *El MIP ha mostrado utilidad escasa, la ubicación de la pobreza por zonas y países parece igual que cuando se emplean enfoques parciales. Tal método no sirve, para identificar grupos objetivos que requieren de tratamiento preferencial y focalizado.*

## II. ANÁLISIS DE LA POBREZA EN MÉXICO <sup>23./</sup>

### II.1. LA POBREZA EN MÉXICO

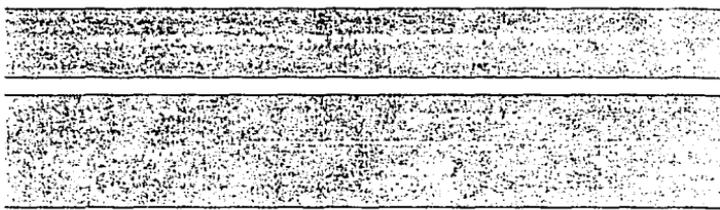
En 1996 la población nacional en México alcanzaba los 91.2 mill. de hab., siendo las entidades federativas más pobladas el Estado de México con 11.7 mill. de hab. (12.8%), el Distrito Federal con 8.5 mill. de hab. (9.3%), Veracruz con 6.7 mill. de hab. (7.4%), Jalisco con 6.0 mill. de hab. (6.6%) y Puebla con 4.6 mill. de hab. (5.1); solamente estos 5 estados en su conjunto equivalen al 41.2% de la población total del país (cuadro 1 y lámina 1).

De los 91.2 mill. de hab. en nuestro país, 50.3 mill. de hab. (55.2%) se encuentran en condiciones de pobreza (gráfica 1, siendo las entidades federativas de mayor pobreza el Estado de México con 8.2 mill. de hab. (9.0%), Veracruz con 4.1 mill. de hab. (4.5%), Puebla con 3.3 mill. de hab. (3.6%), Chiapas con 3.2 mill. de hab. (3.5%) y Guanajuato con 3.0 mill. de hab. (3.3%), estos 5 estados en su conjunto equivalen al 24% de la población pobre a nivel nacional y al 43.2% respecto a la misma población en condiciones de pobreza (cuadro 2 y lámina 2).

Es importante señalar que existen 17 entidades federativas en donde se puede observar que más del 50% de su población se encuentra en condiciones de pobreza (cuadro 2), estos casos son Chiapas (89.4%), Zacatecas (75.6%), Oaxaca (75.4%), Tabasco (71.7%), Puebla (70.2%), México (69.9%), Guanajuato (67.8%), San Luis Potosí (67.3%), Hidalgo (67.2%), Guerrero (65.9%), Tlaxcala (65.3%), Yucatán (64.7%), Campeche (62.7%), Michoacán (62.1%), Veracruz (60.8%), Querétaro (52.4%) y Coahuila (50.6%).

23./ Este capítulo se elaboró tomando como base la investigación de Genaro Aguilar Gutiérrez publicada en la Enciclopedia Temática Tómo I: Actividades Sociales. FONAES-SI/DLSOL, págs. 261-265. De esa investigación solamente se tomaron los datos del cuadro de la Geografía de la Pobreza (pág. 263) el cual sirvió para elaborar el presente análisis. Dicha investigación se realizó en 1998 con datos de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares en México, 1996. Para la elaboración de los cuadros que aquí se presentan, se estableció el siguiente método: 1) para obtener la población de pobreza moderada se estimó la diferencia entre los pobres totales y pobres extremos, 2) se elaboraron los cuadros con cifras de pobres, pobres moderados y pobres extremos en valores absolutos y relativos, 3) con el objeto de que los cuadros proporcionen mayor información significativa, estos se ordenaron de mayor a menor concentración, presentados en valores absolutos y relativos respecto a la población nacional, al total de pobres y al de las mismas condiciones de pobreza moderada y extrema, y 4) por último se estimó la relación de los diferentes niveles de pobreza respecto a la misma población de cada entidad federativa.

CUADRO 1



TOTAL	91.158.290	100,0
1 MEXICO	11 707 964	12,8
2 DISTRITO FEDERAL	8 489 607	9,3
3 VERACRUZ	6 737 924	7,4
4 JALISCO	5 991 176	6,6
5 PUEBLA	4 624 366	5,1
6 GUANAJUATO	4 406 568	4,8
7 MICHOACAN	3 870 604	4,2
8 CHIAPAS	3 584 786	3,9
9 NUEVO LEON	3 256 114	3,6
10 OAXACA	3 228 895	3,5
11 GUIRRERO	2 916 567	3,2
12 CHIHUAHUA	2 793 537	3,1
13 TAMAUlipAS	2 527 328	2,8
14 SINALOA	2 425 675	2,7
15 SAN LUIS POTOSI	2 200 763	2,4
16 COAHUILA	2 173 775	2,4
17 HIDALGO	2 112 473	2,3
18 BAJA CALIFORNIA	2 112 140	2,3
19 SONORA	2 085 530	2,3
20 TABASCO	1 748 769	1,9
21 YUCATAN	1 556 622	1,7
22 MORELOS	1 442 662	1,6
23 DURANGO	1 431 748	1,6
24 ZACATECAS	1 336 498	1,5
25 QUIRÉTARO	1 250 470	1,4
26 NAYARIT	866 702	1,0
27 TLAXCALA	863 924	1,0
28 AGUASCALIENTES	862 720	0,9
29 QUINTANA ROO	703 536	0,8
30 CAMPECHE	642 516	0,7
31 COLIMA	488 028	0,5
32 BAJA CALIFORNIA SUR	375 464	0,4

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

El total de las operaciones a partir de la Modalidad de la Estructura Nacional de Ingresos y Gasto de los Estados de México para 1983-1984

### LÁMINA 1

#### LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA DE LAS 5 ENTIDADES FEDERATIVAS CON MAYOR POBLACIÓN, MÉXICO 1996

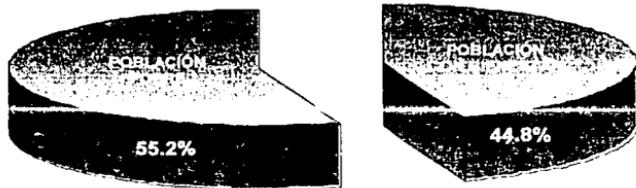


	ESTADO DE MÉXICO: 11.7 mill. de hab. (12.8%)
	DISTRITO FEDERAL: 8.5 mill. de hab. (9.3%)
	VERACRUZ: 6.7 mill. de hab. (7.4%)
	JALISCO: 6.0 mill. de hab. (6.6%)
	PUEBLA 4.6 mill. de hab. (5.1%)

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### GRÁFICA 1

#### POBLACIÓN DE POBRES EN EL PAÍS, MÉXICO 1996 <sup>1/</sup>



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<sup>1/</sup> La población del país para este año asciende a 91.2 mill. de hab., con una población de pobres de 50.3 mill. de hab.

CUADRO 2

TOTAL	91 158 290	50 308 830	100.0	55.2	100.0	
1 BAHIA DE LAGUNA	11 707 944	8 196 656	72.5	9.0	16.3	59.9
2 VERACRUZ	6 731 521	4 059 186	74	4.5	8.1	60.8
3 PUEBLA	4 624 365	3 247 506	51.3	3.6	6.5	70.2
4 CHIAPAS	3 564 769	3 203 039	90	3.5	6.4	89.4
5 GUANAJUATO	4 456 578	2 987 143	67	3.3	5.9	67.8
6 JALISCO	5 591 176	2 872 338	51.2	3.3	5.9	49.6
7 DURANGO	3 274 895	2 435 286	74.4	2.7	4.8	75.4
8 MICHOACÁN	3 870 604	2 403 842	62	2.6	4.5	62.1
9 DISTRITO FEDERAL	8 489 067	2 392 373	28.2	2.6	4.8	28.2
10 GUERRERO	2 916 567	1 820 747	62.4	2.1	3.5	65.9
11 SAN LUIS POTOSÍ	2 200 783	1 481 980	67.3	1.6	2.9	67.3
12 HIDALGO	2 112 473	1 419 845	67.2	1.8	2.8	67.2
13 TABASCO	1 748 789	1 264 119	72.3	1.4	2.5	71.7
14 NUEVO LEÓN	3 550 114	1 221 057	34.4	3.9	1.3	34.4
15 COAHUILA	2 173 775	1 099 952	50.6	1.2	2.2	50.6
16 OAXACA	1 336 496	1 010 551	75.6	1.1	2.0	75.6
17 QUICERÁN	1 556 622	1 006 634	64.7	1.1	2.0	64.7
18 SONORA	2 085 536	982 316	47.1	1.1	2.0	47.1
19 CHIHUAHUA	2 793 537	967 794	34.7	1.1	1.9	34.6
20 SINALOA	2 425 675	906 788	37.4	1.0	1.8	37.4
21 TAMAULIPAS	2 527 328	723 483	28.6	0.8	1.4	28.6
22 DURANGO	1 431 748	690 514	48.2	0.8	1.4	48.2
23 MORELOS	1 442 862	687 056	47.6	0.8	1.4	47.6
24 QUERÉTARO	1 250 476	655 851	52.4	0.7	1.3	52.4
25 TLAXCALA	843 924	577 568	68.5	0.6	1.1	68.5
26 AGUASCALIENTES	662 712	413 857	62.5	0.5	0.8	48.0
27 CAMPECHE	642 516	402 846	62.7	0.4	0.8	62.7
28 YUCATÁN	896 702	314 427	35.1	0.3	0.5	35.5
29 QUINTANA ROO	703 536	250 456	35.7	0.3	0.5	35.6
30 BAJA CALIFORNIA	2 112 140	189 419	8.9	0.2	0.4	9.0
31 COLIMA	489 028	129 111	26.4	0.1	0.3	26.5
32 BAJA CALIFORNIA SUR	371 434	71 077	19.1	0.1	0.1	19.9

NOTA: Cálculos realizados a partir de los Microdatos de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares de México 1996. Ver el Anexo 1.

1. Porcentaje respecto a la población nacional.  
 2. Porcentaje de pobreza respecto a la población de pobres a nivel nacional.  
 3. Porcentaje de pobres respecto a la misma población de la entidad federativa.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## LÁMINA 2

### LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS CON MAYOR POBREZA, MÉXICO 1996



	ESTADO DE MÉXICO: 8.2 mill. de hab. (9.0%)
	VERACRUZ: 4.1 mill. de hab. (4.5%)
	PUEBLA: 3.3 mill. de hab. (3.6%)
	CHIAPAS: 3.2 mill de hab. (3.5%)
	GUANAJUATO 3.0 mill. de hab. (3.3%)

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## II.2. POBREZA MODERADA

Con respecto a la situación que guarda la pobreza moderada en el país, se observa que 24.6 mill. de mexicanos se encuentran en este nivel, equivalente al 27.0 % de la población nacional (cuadro 3 y gráfica 2). Respecto a la población pobre del país, la pobreza moderada representa el 49.0% (cuadro 4).

Las entidades federativas con mayor pobreza moderada son el Estado de México con 3.7 mill. de hab. (4.0%), Jalisco con 2.0 mill. de hab. (2.2%), Veracruz con 2.0 mill. de hab. (2.2%), Guanajuato con 1.6 mill. de hab. (1.8 %) y Puebla con 1.3 mill. de hab. (1.4%); estos 5 estados en su conjunto equivalen al 11.6% de la población nacional (cuadro 5 y lámina 3). Respecto a la población pobre del país, estos mismos estados representan el 21.0% y aproximadamente al 43.0% de la misma población en condiciones de pobreza moderada (cuadro 6)

## II.3. POBREZA EXTREMA

Con respecto a la situación que guarda la pobreza extrema en el país, se observa que 25.7 mill. de mexicanos se encuentran en este nivel, equivalente al 28.2% de la población nacional (cuadro 3 y gráfica 3). Respecto a la población pobre del país, la pobreza extrema representa el 51.0% (cuadro 4).

Las entidades federativas con mayor pobreza extrema son el Estado de México con 4.5 mill. de hab. (4.9%), Chiapas con 2.3 mill. de hab. (2.5%), Veracruz con 2.1 mill. de hab. (2.3%), Puebla con 2.0 mill. de hab. (2.1%) y Oaxaca con 1,7 mill. de hab. (1.9%), estos 5 estados en su conjunto equivalen al 13.7% de la población nacional (cuadro 7 y lámina 4). Respecto a la población pobre del país, estos mismos estados representan casi el 25.0% y aproximadamente al 49.0% de la misma población en condiciones de pobreza extrema (cuadro 8).

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**TESIS CON FALLA DE ORIGEN**

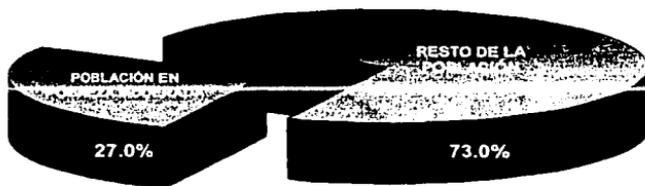
**CUADRO 3**

TOTAL	91 158 230	50 308 830	24 628 317	25 680 513	100.0	55.2	27.0	28.2
AGUINALTES	492 727	414 657	281 755	130 900	0.5	0.5	0.3	0.1
BALBUENA	2 112 110	1 864 479	1 781 111	10 360	2.3	6.0	0.1	0.1
BAJA CALIFORNIA SUR	3 754 434	71 277	49 459	21 819	0.4	0.1	0.1	0.0
CAMPECHE	642 515	402 648	183 815	214 033	0.7	0.4	0.2	0.2
COAHUILA	2 173 775	1 056 902	704 533	365 419	2.4	1.2	0.9	0.3
COLEMA	489 028	126 111	86 321	42 790	0.5	0.1	0.1	0.0
CHAPAS	1 684 790	3 203 035	934 640	2 268 058	1.9	3.5	1.5	2.1
CHIHUAHUA	2 790 070	867 754	560 517	307 237	3.1	1.1	0.8	0.4
DISTRITO FEDERAL	4 489 007	2 392 373	1 045 490	1 346 887	5.0	2.0	1.1	1.5
DURANGO	1 474 748	694 574	442 701	251 874	1.6	0.8	0.5	0.3
GUANAJUATO	4 406 558	2 587 143	1 647 385	1 336 748	4.8	3.3	1.8	1.5
GUERRERO	2 516 567	1 592 747	691 581	1 229 166	3.2	2.1	0.8	1.3
HIDALGO	2 112 473	1 416 646	603 647	816 198	2.3	1.6	0.7	0.9
JALISCO	5 591 176	2 972 339	1 921 195	1 051 143	6.6	3.3	2.2	1.1
MEXICO	11 707 964	8 186 056	3 619 202	4 567 263	12.8	5.0	4.1	4.0
MICHUACAN	5 870 604	2 432 642	1 162 214	1 271 624	4.2	2.6	1.3	1.4
MORFOS	1 442 662	687 291	477 538	209 753	1.6	0.8	0.4	0.7
NAHUATLAN	896 702	316 437	217 524	107 903	1.2	0.3	0.2	0.1
NEWVO LEON	3 550 114	1 221 067	915 793	305 264	3.9	1.3	1.0	0.3
OAXACA	2 229 695	2 431 288	705 212	1 730 076	3.5	2.7	0.8	1.9
PUEBLA	4 624 369	2 247 506	1 315 331	1 932 175	5.1	3.6	1.4	2.1
QUEZETARO	1 250 475	655 801	370 051	285 750	1.4	0.7	0.4	0.5
QUINTANA ROO	703 526	250 458	155 317	95 141	0.8	0.3	0.2	0.1
SAN LUIS POTOSI	2 200 783	1 481 983	713 108	768 772	2.4	1.6	0.8	0.8
SINALOA	2 474 678	906 783	611 270	295 513	2.7	1.0	0.7	0.3
SINORA	2 065 736	992 315	637 852	354 464	2.3	1.1	0.7	0.4
TABASCO	1 748 769	1 254 179	577 777	676 402	1.9	1.4	0.4	0.8
TAMAULIPAS	2 527 374	723 483	393 127	330 376	2.8	0.8	0.4	0.4
TLAQUILA	863 074	577 568	292 132	285 436	1.0	0.6	0.3	0.3
VERACRUZ	6 731 104	4 054 190	1 961 870	2 113 013	7.4	4.6	2.2	2.3
YUCATAN	1 890 802	1 036 334	326 121	677 514	2.1	1.1	0.4	0.7
ZACATECAS	1 336 416	1 010 853	437 502	573 351	1.5	1.1	0.1	0.8

NOTA: Cálculos basados en datos de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares de México 1996 (INEGI 1998)

GRÁFICA 2

POBLACIÓN DE POBRES MODERADOS RESPECTO A LA POBLACIÓN NACIONAL, MÉXICO 1996



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

La población del país para este año asciende a 91.2 mill. de hab., con una población de pobres moderados de 24.6 mill. de hab.

# TESIS CON FALLA DE ORIGEN

CUADRO 4

TOTAL	91 158 290	50 308 833	24 628 317	25 680 513	100.0	100.00	49.00	51.00
AGUASCALIENTES	602 720	413 277	285 165	130 690	0.9	0.82	0.57	0.25
BAJACALIFORNIA	2 112 140	1 644 414	728 727	1 264 422	2.3	0.18	0.37	0.11
BAJACALIFORNIA SUR	1 154 474	1 10 111	45 403	21 818	0.4	0.14	0.11	0.03
BAMBUCHE	740 576	402 348	1 26 815	214 035	0.7	0.20	0.39	0.42
BATAVIA	2 173 775	1 019 552	794 833	322 419	7.4	2.19	1.69	0.60
BUNAMA	488 026	129 111	86 051	42 703	0.5	0.20	0.17	0.08
BUNAMA	3 584 756	3 203 030	534 550	2 268 055	3.9	0.37	1.88	4.51
BUNAMA	2 784 877	587 764	788 097	319 665	5.1	1.70	1.45	0.45
BUNAMA	3 449 017	2 330 372	1 385 486	1 348 887	9.3	4.76	2.18	2.69
BUNAMA	1 431 748	490 574	449 750	240 714	1.0	1.37	0.69	0.46
BUNAMA	4 496 568	2 987 141	1 647 355	1 339 748	4.6	5.44	3.27	3.65
BUNAMA	2 916 567	1 520 747	811 581	1 229 166	3.2	3.52	1.31	2.44
BUNAMA	2 112 479	1 418 848	603 647	518 199	2.3	0.82	1.20	1.00
BUNAMA	5 691 176	2 612 338	1 571 195	1 301 143	6.0	5.91	1.32	1.96
BUNAMA	11 707 974	9 188 658	5 679 263	4 627 333	12.8	16.27	7.91	8.96
BUNAMA	3 870 474	2 403 842	1 162 216	1 241 624	4.0	4.76	1.71	2.41
BUNAMA	1 442 662	587 056	477 838	429 518	1.6	1.37	0.96	1.42
BUNAMA	806 722	319 427	310 524	107 901	1.0	0.63	0.41	0.11
BUNAMA	3 550 114	1 221 657	918 793	305 264	3.9	2.43	1.82	0.61
BUNAMA	3 228 856	2 436 288	706 212	1 730 076	3.5	4.84	1.40	3.44
BUNAMA	4 624 365	3 247 506	1 315 031	1 932 175	5.1	6.46	2.61	3.84
BUNAMA	1 250 478	667 801	370 057	285 750	1.4	1.30	0.74	0.51
BUNAMA	723 556	250 488	156 317	85 141	0.8	0.50	0.31	0.19
BUNAMA	2 200 761	1 491 980	713 178	768 802	2.4	2.96	1.40	1.53
BUNAMA	2 478 675	636 198	671 370	235 415	2.7	1.82	1.33	0.47
BUNAMA	2 085 536	952 316	630 952	351 664	2.3	1.96	1.25	0.72
BUNAMA	1 748 769	1 254 179	527 777	726 402	1.9	2.43	1.08	1.44
BUNAMA	2 677 026	723 483	393 107	330 376	2.6	1.44	0.76	0.66
BUNAMA	885 824	577 568	292 132	285 436	1.0	1.15	0.68	0.57
BUNAMA	6 737 324	4 059 196	1 965 874	2 139 313	7.4	8.15	3.91	4.24
BUNAMA	1 556 622	1 006 634	424 120	677 514	1.7	3.00	1.61	1.35
BUNAMA	1 336 456	1 010 551	437 362	573 189	1.5	2.01	0.87	1.14

Fuente: Datos de la Encuesta Nacional de Empleo y Salarios de los Trabajadores de México 1995. NEU 1995.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

CUADRO 5

TOTAL	91 158 290	24 628 317	100.0	27.0	100.0	
1 MEXICO	11 107 504	3 679 203	12.8	4.0	14.9	31.4
2 CALISCO	5 991 176	1 971 199	6.8	2.2	8.0	32.9
3 VERACRUZ	4 737 324	1 465 873	7.4	2.2	8.0	29.2
4 GUANAJUATO	4 405 508	1 647 305	4.8	1.8	6.7	37.4
5 PUEBLA	4 624 305	1 315 331	5.1	1.4	5.3	28.4
6 MICHOACAN	3 870 604	1 162 218	4.2	1.3	4.7	30.0
7 DISTRITO FEDERAL	8 489 007	1 045 480	9.3	1.1	4.7	12.3
8 CHIAPAS	3 564 796	934 980	3.9	1.0	3.8	26.1
9 QUINTANA ROO	3 175 334	674 709	3.6	1.7	5.4	28.6
10 QUANQUILA	2 173 775	794 533	2.4	0.9	3.2	36.6
11 CHIHUAHUA	2 793 537	750 825	3.1	0.8	3.0	20.9
12 SANLUIS POTOSI	2 260 761	713 708	2.4	0.8	2.9	32.4
13 JALISCO	3 328 895	705 212	3.5	0.8	2.9	21.8
14 GUERRERO	2 916 567	691 581	3.2	0.8	2.8	23.7
15 SINALOA	2 425 675	671 370	2.7	0.7	2.7	27.7
16 SONORA	2 085 536	630 652	2.3	0.7	2.6	30.2
17 HIDALGO	2 112 473	603 647	2.3	0.7	2.5	28.6
18 TABASCO	1 748 769	527 777	1.9	0.6	2.1	30.2
19 MORELOS	1 442 682	477 538	1.6	0.5	1.9	33.1
20 DURANGO	1 431 748	449 760	1.6	0.5	1.8	31.4
21 ZACATECAS	1 336 498	437 362	1.5	0.5	1.8	32.7
22 TAMAUJUPAS	2 527 328	393 107	2.8	0.4	1.6	15.6
23 QUERETARO	1 250 476	370 051	1.4	0.4	1.5	29.6
24 YUCATAN	1 556 622	329 120	1.7	0.4	1.3	21.1
25 TLAXCALA	843 924	292 132	1.0	0.3	1.2	33.0
26 AGUASCALIENTES	862 720	283 165	0.9	0.3	1.1	32.8
27 NAYARIT	996 702	210 524	1.0	0.2	0.9	23.5
28 CAMPECHE	642 516	188 815	0.7	0.2	0.8	29.4
29 BAJA CALIFORNIA	2 112 140	178 777	2.3	0.2	0.7	8.5
30 QUINTANA ROO	703 526	155 317	0.8	0.2	0.6	22.1
31 GUAMA	489 026	96 351	0.5	0.1	0.4	17.7
32 BAJA CALIFORNIA SUR	375 454	49 459	0.4	0.1	0.2	13.2

1. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta Nacional de Pobreza de México 1996. ANCI 1998.

1. Incluye a los estados de Guerrero y Oaxaca.
2. No incluye a los estados de Baja California Sur y Baja California Norte.
3. Incluye a los estados de Baja California Sur y Baja California Norte.

LÁMINA 3

LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS CON  
MAYOR POBREZA MODERADA, MÉXICO 1996



## CUADRO 6

TOTAL NACIONAL	50 308 630	24 628 317	100.0	49.0	100.0	
1 MÉXICO	2 186 456	3 679 263	16.3	7.3	14.0	44.9
2 JALISCO	2 672 737	1 371 195	6.9	3.6	8.0	65.3
3 VERACRUZ	4 066 186	1 595 873	8.1	3.9	6.0	48.0
4 GUANAJUATO	2 687 143	1 647 395	5.9	3.3	6.7	55.1
5 PUEBLA	3 247 506	1 315 331	6.5	2.6	5.3	46.5
6 MICHUACÁN	2 403 942	1 162 218	4.8	2.3	4.7	48.3
7 DISTRITO FEDERAL	2 392 373	1 045 486	4.8	2.1	4.2	43.7
8 CHIAPAS	3 703 039	934 800	6.4	1.9	3.8	26.2
9 NUEVO LEÓN	1 221 067	615 765	2.4	1.8	3.7	76.5
10 COAHUILA	1 029 667	794 033	2.2	1.6	3.2	72.2
11 CHIQUAHUA	947 794	750 425	1.9	1.5	3.0	77.6
12 SAN LUIS POTOSÍ	1 481 680	713 708	2.9	1.4	2.9	49.2
13 OAXACA	2 435 268	705 212	4.8	1.4	2.9	29.0
14 GUERRERO	1 920 747	691 561	3.8	1.4	2.8	36.0
15 SINALOA	936 785	671 370	1.8	1.3	2.7	74.0
16 SONORA	982 216	630 857	2.0	1.3	2.8	64.2
17 HIDALGO	1 416 845	603 647	2.8	1.2	2.5	42.5
18 TABASCO	1 254 179	527 177	2.5	1.0	2.1	42.1
19 MORELOS	887 056	477 538	1.4	0.9	1.9	69.5
20 DURANGO	690 514	449 760	1.4	0.9	1.8	65.1
21 ZACATECAS	1 010 551	437 362	2.0	0.9	1.8	43.3
22 TAMAULIPAS	723 483	393 107	1.4	0.8	1.6	54.3
23 QUERÉTARO	655 801	370 051	1.3	0.7	1.5	56.4
24 YUCATAN	1 095 834	329 120	2.0	0.7	1.3	32.7
25 TLAXCALA	577 568	292 132	1.1	0.8	1.6	50.6
26 AGLASCALIENTES	413 657	283 105	0.8	0.8	1.1	68.4
27 NAYARIT	318 427	210 524	0.6	0.4	0.9	66.1
28 CAMPECHE	402 846	188 815	0.8	0.4	0.8	46.9
29 BAJA CALIFORNIA	189 419	178 777	0.4	0.4	0.7	94.4
30 QUINTANA ROO	250 458	155 317	0.5	0.3	0.6	62.0
31 COLEMA	129 111	86 351	0.3	0.2	0.4	68.9
32 BAJA CALIFORNIA SUR	71 077	49 459	0.1	0.1	0.2	69.6

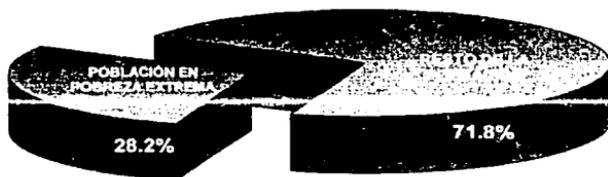
FUENTE: Cálculos realizados a partir de los Microdatos de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares de México 1996. INEGI. 1998.

1. Incluye el sueldo de la dotación nacional.
2. Incluye el sueldo reservado a la población de guerra y veterana.
3. Incluye el sueldo reservado a la misma población de la entidad federativa.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

GRÁFICA 3

POBLACIÓN DE POBRES EXTREMOS  
RESPECTO A LA POBLACIÓN NACIONAL, MÉXICO 1996 <sup>\*/</sup>



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<sup>\*/</sup> La población del país para este año asciende a 91.2 mill. de hab., con una población de pobres extremos de 25.7 mill. de hab.

CUADRO 7

	91 158 290	25 680 513	100,0	28,2	100,0	
1 MEXICO	11 707 584	4 507 293	12,8	4,9	17,6	38,5
2 CHIAPAS	3 554 786	2 258 059	3,9	2,5	8,8	63,3
3 VERACRUZ	6 737 324	2 133 313	7,4	2,3	8,3	31,7
4 PUEBLA	4 624 305	1 930 175	5,1	2,1	7,5	41,8
5 OAXACA	3 229 885	1 730 076	3,5	1,9	6,7	53,6
6 DISTRITO FEDERAL	6 481 007	1 348 887	9,3	1,5	5,2	15,9
7 GUANAJUATO	4 406 568	1 339 748	4,8	1,5	5,2	30,4
8 MICHOACAN	3 873 624	1 241 624	4,2	1,4	4,8	32,1
9 GUERRERO	2 916 567	1 229 166	3,2	1,3	4,8	42,1
10 JALISCO	5 991 176	1 001 143	6,6	1,1	3,9	16,7
11 HIDALGO	2 112 473	818 198	2,3	0,9	3,2	38,6
12 SAN LUIS POTOSÍ	2 202 750	768 272	2,4	0,8	3,0	34,9
13 TABASCO	1 743 769	726 402	1,9	0,8	2,8	41,5
14 YUCATAN	1 556 622	677 514	1,7	0,7	2,6	43,5
15 ZACATECAS	1 338 496	573 189	1,5	0,6	2,2	42,9
16 SONORA	2 085 536	351 684	2,3	0,4	1,4	16,9
17 TAMAULIPAS	2 527 328	330 376	2,8	0,4	1,3	13,1
18 COAHUILA	2 173 775	305 419	2,4	0,3	1,2	14,1
19 NUBVLEON	3 550 114	306 264	3,9	0,3	1,2	8,6
20 QUERETARO	1 250 476	285 750	1,4	0,3	1,1	22,9
21 TLAXCALA	853 824	285 436	1,0	0,3	1,1	32,3
22 DURANGO	1 431 748	240 754	1,6	0,3	0,9	16,8
23 SINALOA	2 435 678	235 415	2,7	0,3	0,9	9,7
24 CHIHUAHUA	2 793 537	216 969	3,1	0,2	0,8	7,8
25 CAMPECHE	642 516	214 033	0,7	0,2	0,8	33,5
26 MORELOS	1 442 682	209 518	1,6	0,2	0,8	14,5
27 AGUASCALIENTES	862 720	130 692	0,9	0,1	0,5	15,1
28 NAYARIT	896 702	107 903	1,0	0,1	0,4	12,0
29 QUINTANA ROO	703 536	95 141	0,8	0,1	0,4	13,5
30 COLIMA	488 028	42 780	0,5	0,0	0,2	8,8
31 BAJA CALIFORNIA SUR	375 494	21 818	0,4	0,0	0,1	5,8
32 BAJA CALIFORNIA	2 112 140	10 642	2,3	0,0	0,0	0,5

FUENTE: Elaboración a partir de los Microdatos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares de México 1992, INEGI 1994.

1. Incluye a México y a los Estados Unidos.

2. Incluye a México y a los Estados Unidos y a los países de América Latina y el Caribe.

3. Incluye a México y a los Estados Unidos y a los países de América Latina y el Caribe y a Europa.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

#### LÁMINA 4

### LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS CON MAYOR POBREZA EXTREMA, MÉXICO 1996



■	ESTADO DE MÉXICO: 4.5 mill. de hab. (4.9%)
▨	CHIAPAS: 2.3 mill. de hab. (2.5%)
□	VERACRUZ: 2.1 mill. de hab. (2.3%)
▩	PUEBLA: 2.0 mill de hab. (2.1%)
▧	OAXACA: 1.7 mill. de hab. (1.9%)

CUADRO 8

TOTAL NACIONAL	50 308 830	25 680 513	100,0	51,0	100,0
1 MEXICO	9 189 456	4 502 363	15,3	9,0	55,1
2 CHAPAS	3 232 139	2 246 054	6,4	4,5	70,6
3 VERACRUZ	4 099 796	2 113 311	8,1	4,2	52,0
4 PUEBLA	3 247 505	1 922 175	6,5	3,8	59,5
5 OAXACA	2 435 285	1 730 976	4,8	3,4	67,1
6 DISTRITO FEDERAL	2 392 373	1 346 887	4,8	2,7	56,3
7 GUANAJUATO	2 587 743	1 339 746	5,9	2,7	44,9
8 TOLUCA	2 403 842	1 241 624	4,8	2,5	51,7
9 MORELOS	1 950 401	1 229 166	3,8	2,4	64,6
10 JAISCO	2 972 336	1 001 143	5,9	2,0	33,7
11 HIDALGO	1 416 845	816 158	2,9	1,6	57,5
12 SANLUIS POTOSI	1 491 890	768 272	2,9	1,5	51,8
13 TABASCO	1 254 179	726 402	2,5	1,4	57,9
14 YUCATAN	1 006 834	677 514	2,0	1,3	67,3
15 ZACATECAS	1 010 151	573 189	2,0	1,1	56,7
16 SONORA	982 116	351 664	2,0	0,7	35,5
17 TAMAULIPAS	723 483	330 376	1,4	0,7	45,2
18 COAHUILA	1 099 352	305 419	2,2	0,8	27,5
19 NUEVO LEON	1 231 657	305 264	2,4	0,8	29,0
20 QUERETARO	655 807	285 750	1,3	0,6	43,6
21 TLAQUEHALA	577 565	285 436	1,1	0,6	49,4
22 DURANGO	690 514	240 754	1,4	0,5	34,9
23 SINALOA	946 785	235 415	1,8	0,5	28,0
24 CHIHUAHUA	967 794	218 969	1,9	0,4	22,4
25 CAMPECHE	402 845	214 033	0,8	0,4	53,1
26 MORELOS	687 056	709 518	1,4	0,4	30,5
27 AJASCALIENTES	413 957	130 892	0,8	0,3	31,6
28 NAYARIT	318 427	107 903	0,6	0,2	33,9
29 QUINTANA ROO	250 458	65 141	0,5	0,2	39,0
30 COLIMA	129 111	47 760	0,3	0,1	33,1
31 BAJA CALIFORNIA SUR	71 377	21 618	0,1	0,0	30,4
32 BAJA CALIFORNIA	189 419	10 642	0,4	0,0	5,6

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

NOTA: Datos elaborados a partir de los Microdatos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares de México 1998-1999, INEGI 1999.

1. Incluye el promedio de la población nacional.  
 2. Incluye el promedio de ingresos a la zona de desarrollo rural a nivel nacional.  
 3. Incluye el promedio de ingresos a la zona de desarrollo rural a nivel estatal.

### III. PARTICIPACIÓN DE DICONSA EN EL COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO

#### III. 1. ANTECEDENTES

##### III.1.1. ORIGEN

La aplicación de programas sociales instrumentados por parte del gobierno federal dirigidos a las clases más necesitadas del país, han sido operados a través de diversas dependencias y organismos, con nombres y enfoques diferentes de acuerdo a cada etapa que ha vivido nuestro país, entre los cuales DICONSA ha tenido una participación activa en lo que a programas de abasto rural se refiere.

El antecedente más antiguo de esta empresa se remonta a 1937, año en que se crea el Comité Regulador del Mercado de Trigo derivado de la propuesta que la Confederación de Trabajadores de México le sugirió en ese tiempo al gobierno federal para combatir el problema de la carestía de la vida. Un año más tarde, este comité se convierte en el Comité Regulador del Mercado de Subsistencias.

A continuación se describe de manera cronológica los sucesos más importantes de esta empresa desde sus inicios hasta el año 2000.

AÑO	ACONTECIMIENTO
1937	Se crea el Comité Regulador del Mercado de Trigo, con el objetivo de garantizar el abasto y regular los precios del producto.  Nace la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana S.A. (CEIMSA) como filial del Banco de Comercio Exterior.
1938	El Comité regulador del Mercado de trigo se convierte en el Comité Regulador del Mercado de Subsistencias Populares, el cual permitió corregir las diferencias en la producción, distribución y precio de los productos de consumo necesario, a través de la compra, venta y almacenamiento de granos.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

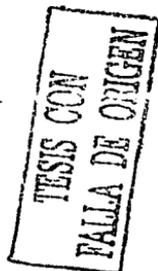
AÑO	ACONTECIMIENTO
-----	----------------

1948	El Comité Regulador se transforma en Nacional Distribuidora y Reguladora S.A. (NADYRSA) con la finalidad de regular el mercado interno de productos básicos, otorgando subsidios al maíz y trigo, distribuidos a través de tiendas populares.
------	---

1949	CEIMSA asume las funciones de NADYRSA, obteniendo la capacidad de controlar la importación y exportación de alimentos y fijar precios tope a los productos alimenticios, con el objetivo de estabilizar los precios y alcanzar la autosuficiencia de los productos de consumo básico participan los campesinos a través de una política de fomento agropecuario.
------	--

1961	CEIMSA se transforma en la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A. (CONASUPO), lo que le permite ampliar su intervención directa en la regulación del mercado interno mediante la distribución de 40 productos básicos a través de tiendas móviles y fijas.
------	--

CONASUPO crea la filial Compañía Distribuidora de Subsistencias Populares, S.A. (CODISUPO), que es el antecedente más directo de DICONSA, iniciando operaciones en la Ciudad de México mediante la distribución de 50 productos básicos a través de tiendas móviles, teniendo entre sus objetivos mejorar los niveles de vida de los sectores con menores ingresos, mediante la venta de alimentos, ropa, calzado y otros productos de consumo básico.



**AÑO** **ACONTECIMIENTO**

**1963** Ante la sequía de la Comarca Lagunera, se instrumentó el Programa de la Laguna, que a la larga sentaría las bases del Programa Rural, ya que se inauguraron las primeras tiendas campesinas.

**1972** En agosto de este año CODISUPO se transforma en Distribuidora e Impulsora Comercial CONASUPO, S.A. (DICONSA), con el objetivo de regular y modernizar el mercado de los bienes de consumo necesarios para la alimentación de los sectores de la población económicamente débiles.

**1973** DICONSA se descentraliza en 6 filiales dentro de la República Mexicana

**1979** Se firma por acuerdo presidencial, el convenio para establecer el Sistema CONASUPO-COPLAMAR de Abasto a Zonas Marginadas, en el que se define una mecánica operativa fundada en la participación comunitaria y cuya operación se le asigna a DICONSA.

**1980** Se pone en marcha el convenio CONASUPO-COPLAMAR de Abasto en Zonas Marginadas en más de 1,000 municipios del país, con productos básicos como maíz, frijol, arroz y azúcar.

Este programa se inaugura el 20 de noviembre de este año, según convenio presidencial en el que se define su objetivo fundamental que es el operar un programa de abastecimiento a comunidades campesinas de bajos recursos en todo el territorio nacional.

(continua)

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**AÑO**

**ACONTECIMIENTO**

La participación de DICONSA se canalizó en determinar las normas para la organización y a la comunidad se le responsabiliza de la distribución directa de las mercancías a la población.

Al instrumentarse este convenio se definieron las bases de la participación comunitaria, en donde las comunidades asumieron la responsabilidad de organizar el trabajo para el funcionamiento de las tiendas rurales y los almacenes.

**1982** Se define una estructura de organización comunitaria para el abasto conformada por los Comités Rurales y los Consejos Comunitarios de Abasto.

**1985** Se crea DICONSA corporativo para dirigir centralmente el sistema de distribución comercial.

**1986** Derivado de la desaparición de COPLAMAR, se emite el Reglamento de Operación del Programa CONASUPO Rural, donde se define que éste se basa en un esquema de corresponsabilidad gobierno-comunidad, operado por DICONSA.

**1987** El comité Directivo de DICONSA aprueba lineamientos generales de descentralización a 19 empresas, contando ya en este año con 22, 600 tiendas.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**AÑO**

**ACONTECIMIENTO**

- 1989 DICONSA participa en un proceso de modernización, donde opera la fusión de tres empresas subsidiarias, quedando con 16 empresas.
- 1993 Los Consejos Comunitarios de Abasto acuerdan constituirse en Asociaciones Civiles, con lo que adquieren personalidad jurídica propia y transparentan sus relaciones con DICONSA mediante la suscripción de convenios de concertación.
- 1994 Se reforma la Ley de Organización de la Administración Pública, con lo que DICONSA pasa a ubicarse en el sector social encabezado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y CONASUPO la ubican en el sector agropecuario encabezado por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH). Antes de este año, ambas empresas públicas se ubicaban en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI).
- 2000 DICONSA se fusiona en una sola empresa, con el fin de brindar integración y congruencia de los procesos administrativos y operativos, y corregir los desequilibrios financieros en las 17 empresas que la conforman y facilite el proceso de toma de decisiones y fortaleciendo la relación con los estados. Se crea una sola empresa conformada con una área central fusionante (corporativo) y 16 empresas subsidiarias como fusionadas (gerencias de sucursal).

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

### III.1.2. AMBITO SOCIAL

La alimentación esta ligada a una amplia gama de aspectos que van desde lo económico, lo social, hasta llegar a lo político. La producción de alimentos desempeña un papel fundamental en el proceso alimentario de toda sociedad, pero no menos importantes son las siguientes etapas de distribución y comercialización; sistemas eficientes de producción, tienen poco impacto en la sociedad cuando no se cuenta con sistemas eficientes de abasto, esto involucra el acopio, el transporte, la distribución, el almacenaje y la comercialización de los productos.

El abasto alimentario es un problema que obliga instrumentar y hacer más eficientes los canales de distribución orientados a los sectores sociales más pobres del país.

Lo anterior, en primera instancia esta determinado por los niveles de ingreso de la sociedad, cuando los ingresos son bajos en una población su rezago en el sistema alimentario es mayor.

El rezago económico que caracteriza a nuestro país ha propiciado que individuos o grupos sociales se sumen a sectores sociales con menores recursos, los cuales con el tiempo han visto descender su poder adquisitivo, así como sus niveles de consumo de alimentos y en consecuencia de nutrición.

Para atender los problemas de rezago alimentario en los sectores pobres del país el gobierno federal canaliza recursos, establece políticas e instrumenta programas para llevar productos alimenticios a las zonas marginadas y de difícil acceso para otros proveedores de alimentos.

De esta manera, el gobierno federal establece su política social a través de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), misma que determina junto con otras dependencias del mismo gobierno, los programas sociales en beneficio de la población en condiciones de pobreza, en este caso el programa alimentario rural a poblaciones de bajos recursos.<sup>24</sup>

El programa alimentario rural se basa en un principio de equidad mediante la canalización de gasto público a través de subsidios hacia los grupos de mayor pobreza, mismos que deben ser selectivos y temporales, a fin de que las personas se incorporen en igualdad de derechos y oportunidades al proceso de desarrollo.

Este programa alimentario considera la canalización de recursos públicos, a través de la comercialización de productos básicos, a la población que más los necesitan, tomando en cuenta los siguientes criterios:

- 1 La pertinencia de imprimir mayor integridad a las acciones de alimentación con la salud y la educación.*
- 2 La necesidad de que los apoyos se otorguen en los periodos esenciales del ciclo de vida*
- 3 Aumentar la cobertura en las regiones rurales de mayor pobreza.*

<sup>24</sup> La Secretaría de Desarrollo Social se creó mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 25 de mayo de 1992, la cual tiene como facultades las de formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate a la pobreza, así como también las que se refieren a proyectos productivos, asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda, proyectando y coordinando la planeación regional con la participación que corresponde a los gobiernos estatales y municipales, con el objeto de fomentar el bienestar de la población.

Dentro de este contexto DICONSA es una empresa pública que tiene como cabeza de sector a la SEDESOL, teniendo como objetivo fundamental el de abastecer de productos básicos en condiciones de suficiencia, oportunidad, calidad y al menor precio posible a la población rural marginada del país.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



**Diconsa**  
SEDESOL

Las actividades de desarrollo social que realiza DICONSA se fundamentan dentro del Programa para Superar la Pobreza 1995-2000 (inscrito dentro del marco del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000) el cual se refiere a los propósitos de crear las condiciones para el ejercicio efectivo de los derechos sociales e incrementar las oportunidades de bienestar de la población en condiciones de desventajas económicas y sociales.

Para realizar dicho objetivo, la empresa cuenta con la participación organizada de las propias comunidades beneficiadas, de esta manera se da una relación de corresponsabilidad alimentaria; la participación del gobierno federal en coordinación con las comunidades, han logrado crear la más amplia red de distribución de alimentos no sólo en el país, sino del todo el mundo.

El ámbito de acción de DICONSA se desarrolla dentro de este marco social de programas sociales instrumentados por el gobierno federal, los cuales pretenden superar los rezagos sociales y económicos, en particular los que se refieren a la obtención de alimentos por parte de las clases más necesitadas.

La estrategia principal de DICONSA como parte del programa alimentario rural es el de reforzar la cadena alimentaria en sus aspectos de comercialización y distribución de productos básicos, e influir en lo posible en el control de precios en las comunidades <sup>25</sup>.

La presencia de esta entidad pública pretende además evitar el intermediarismo que hace que se encarezcan los precios al consumidor final, que en este caso es el que meros recursos tiene.

La población que considera para su atención son los pobres, los que menos tienen, los que viven en zonas marginadas, los que viven lejos de los grandes centros comerciales, estudia sus demandas y necesidades alimentarias prioritarias para así obtener elementos al momento de establecer sus propios programas, estrategias y acciones a realizar a través de su infraestructura en casi la totalidad de municipios del país.

De esta manera, DICONSA se convierte en un instrumento de la política social del gobierno federal para combatir la pobreza en el país, toda vez que sus acciones van dirigidas a atender a individuos o grupos sociales cuyas condiciones de vida le impiden acceder a los beneficios de una buena alimentación y en consecuencia mejores niveles de nutrición.

<sup>25</sup> La presencia de esta empresa en el mercado debería tender a reducir los precios del comercio privado, pero su participación es limitada solamente en lo que se refiere a ventas de productos básicos, por lo que puede ser más efectiva su influencia en los patrones de alimentación que en el control de nivel de precios.

Las funciones de esta entidad se basan en 5 principios de atención (cuadro 11):

CUADRO 11

PRINCIPIOS DE ATENCIÓN	
POLÍTICA	OBJETIVO
A QUIEN SE DEBE VENDER	POBLACIÓN OBJETIVO
EN DONDE	LOCALIZACIÓN ESPACIAL
QUE PRODUCTOS	SATISFACCIÓN DE NECESIDADES PRIORITARIAS
A QUIEN COMPRAR	PROVEEDORES
A QUE PRECIO	POLÍTICA DE PRECIOS

TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN

**1.-Población Objetivo.** La posición de las personas respecto a la distribución del ingreso muestra las condiciones de vida de los distintos estratos sociales y económicos y, en consecuencia, el nivel de alimentación a que tienen acceso.

Dada la magnitud de la población que en principio debe atender DICONSA, es conveniente insistir en que la población objetivo es la de menos ingresos, siendo esta la población rural con menos recursos; son familias en situación de pobreza establecidas en las localidades de alta y muy alta marginación.

**2.- Localización Espacial.** La pobreza se localiza en todo el país, de tal manera que existe la necesidad de abastecer a la mayor población objetivo, por lo que la presencia de esta empresa es necesaria en las zonas rurales pobres de todos los estados del país

**3.- Satisfacción de Necesidades Prioritarias.** Por el lado de la demanda, DICONSA tiene que considerar su propia capacidad de orientar el consumo para seleccionar los productos que comercializa en función de patrones de consumo acordes con los niveles de ingreso y de nutrición.

Los productos que componen la dieta en una sociedad varían bastante de un estrato de ingreso a otro. A medida que se incrementa el ingreso se pasa de una dieta basada principalmente en maíz y frijol a otra, la cual los productos de origen animal y los productos industrializados (incluso los denominados "chatarra") cobran una mayor importancia.

Las cantidades ingeridas de alimentos por grupo de ingreso corresponden en gran medida a la desigualdad en la distribución del ingreso, cuanto mayor es el ingreso mayor es el volumen de productos consumido. El maíz, el frijol, la azúcar y la manteca de puerco o las grasas vegetales, son consumidos en mayores volúmenes por los grupos de menores ingresos. "El estrato superior consume 8 veces más productos de trigo que el grupo de menores ingresos, 18 veces más carnes y pescado, 20 veces más frutas y verduras, 21 veces más leche y 8 veces más huevo".<sup>26/</sup>

El origen de las proteínas y calorías no es por sí mismo un indicador de calidad nutritiva de la alimentación, más bien tiene que ver con un modelo de consumo determinado, el equilibrio y la suficiencia de nutrientes en la alimentación pueden ser más influyentes.

Sin embargo la tendencia a imponer un patrón de consumo "más desarrollado" con mayor contenido de alimentos industrializados caros y otros de origen animal, han repercutido negativamente en la situación nutricional de la población de menores ingresos.<sup>27/</sup>

26 / MARGARITA FLORES DE LA VEGA. Citado por SALINAS DE GORTARI, RAUL Op Cit. Pag 43

27 / Estos patrones "más desarrollados" en el consumo son influenciados generalmente por las grandes compañías transnacionales de alimentos, las grandes cadenas de comercialización nacionales y la publicidad en los medios de comunicación. Este fenómeno se manifiesta principalmente en el consumo de pastillos, refrescos y frituras que tienen bajo nivel nutritivo y llega a representar un gasto importante en la población de bajos recursos

La aportación de la proteína de origen animal no esta de ninguna manera en entredicho, sus productos forman parte de la alimentación básica, lo que tiene que considerarse es la participación que les corresponde en una determinada situación de consumo.

Una distribución equitativa de los productos alimentarios requiere de una estructura adecuada y un funcionamiento dinámico de los programas que se encargan de llevar los bienes esenciales de consumo a la población de menores ingresos y de difícil acceso. Además, también es necesario seleccionar el tipo de alimentos que deben llegar a los grupos más necesitados, por lo que se considera prioritario en ocasiones reorientar lo hábitos de consumo en las comunidades.

Dentro de este contexto, las ventas de DICONSA estarían centradas prioritariamente en los bienes que, en su conjunto, cumpliesen con los requisitos de una "canasta básica" accesible por su costo, disponible y nutritiva por su conformación (cuadro 12).

CUADRO 12

**CANASTA BÁSICA DICONSA**

1 - MAIZ	12 - SAL DE MESA
2 - FRIJOL	13 - JABÓN DE LAVANDERIA
3 - ARROZ	14 - PASTA PARA SOPA
4 - AZUCAR ESTANDAR	15 - HARINA DE TRIGO
5 - HARINA DE MAIZ	16 - JABÓN DE TOCADOR
6 - ACEITE VEGETAL COMESTIBLE	17 - GALLETAS MARIAS Y DE ANIMALITOS
7 - DETERGENTE EN POLVO	18 - MANTECA VEGETAL
8 - SARDINA	19 - CHOCOLATE EN POLVO
9 - LECHE EN POLVO	20 - CHILES ENLATADOS
10 - PAPEL HIGIENICO	21 - ATÚN
11 - CAFE SOLUBLE	

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**4.- Política de Compra.** La gran población a la que se orientan los programas de DICONSA determina que se desplace un considerable volumen de productos básicos a nivel nacional.

De tal manera que es necesario la negociación con muchas empresas para garantizar mejores precios y que puedan abastecer en todo el país, de esta manera los productos que se comercializan en las tiendas rurales no se vean afectados en su calidad y precio por fletes excesivos y mermas por la distribución.

**5.- Precios de Venta.** También actúa como agente distribuidor de productos básicos, no solamente cumple una función asistencial, realiza una función económica fundamental ya que proporcionan alimentación básica a un bajo costo. Para poder ofrecer bajos precios esta empresa cuenta con la infraestructura y los recursos humanos necesarios que le permite eliminar el intermediarismo comercial y disminuir los precios al consumidor.<sup>28./</sup>

Esta entidad busca ofrecer productos básicos en promedio entre el 3% y el 7% más baratos que otras opciones de abasto.<sup>29./</sup>

<sup>28./</sup> El intermediarismo en el comercio y el flete, elevan considerablemente el costo de los productos y más en las zonas de difícil acceso, por lo que la presencia de DICONSA a través de las tiendas hacen que cueste lo mismo un kilo de maíz en las localidades de Merida que en las de Tijuana

<sup>29./</sup> Dato obtenido en las Reglas de Operación, apartado 4.3.3.1. Precios (ver anexo 1)

### III.2. MARCO JURÍDICO

Las actividades que DICONSA desarrolla están inmersas dentro de un ámbito jurídico-administrativo de las empresas denominadas paraestatales y las relativas a la Administración Pública Federal, las cuales se pueden dividir en dos partes:

#### 1.- BASES CONSTITUCIONALES

- a) *Artículo 25. Establece la rectoría del estado en materia económica: planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, así como fomentar las actividades que demanda el interés general.*
  
- b) *Artículo 26. Establece el sistema Nacional de Planeación y la obligación del Ejecutivo de sujetarse al Plan Nacional de Desarrollo.*
  
- c) *Artículo 28. Le da atribuciones al estado en materia de producción y distribución de mercancías y servicios, con los organismos y empresas que considere necesarios para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario, así como la facultad para vigilar la aplicación y evaluar los subsidios otorgados a actividades prioritarias.*
  
- d) *Artículo 73. Establece las facultades del Congreso para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social y para legislar sobre las actividades comerciales a nivel nacional, así como sobre acciones referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción y distribución de bienes y servicios sociales necesarios.*
  
- e) *Artículo 90. Establece la división de la administración pública en centralizada y paraestatal, para los efectos administrativos que se consideren necesarios.*

## 2.- LEYES Y OTROS ORDENAMIENTOS LEGALES

- a) **LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.** Plantea entre otros aspectos, la sectorización de las empresas públicas, así como sus atribuciones y personalidad jurídica.
- b) **LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES.** Contiene el marco legal de referencia a partir el cual se rigen las empresas paraestatales de acuerdo a su naturaleza y objetivos.
- c) **LEY DE PLANEACIÓN.** Establece las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevara a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y la necesaria participación de las entidades publicas en este proceso
- d) **PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.** Se deriva de la ley de planeación y es la columna vertebral del Sistema Nacional de Planeacion Democratica, y en se encuentran todos los objetivos y metas sociales, económicas y políticas, que el gobierno federal se compromete alcanzar en un tiempo determinado.
- e) **LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.** Determina la forma en que los servidores públicos deben de conducirse en su cargo, así como las infracciones y sanciones a las que están sujetos en caso de infringir en un delito
- f) **LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL.** Establece la forma en como se debe ejercer el presupuesto y el gasto para la ejecución de las acciones, obras, programas y proyectos que se requieran en la entidad, las cuales se deben adecuarse a las disposiciones de esta ley
- g) **LEY DE ADQUISICIONES Y OBRAS PÚBLICAS.** Se determinan las formas en como deberán realizarse las adquisiciones y las obras de la entidad, para garantizar la transparencia y honradez de estos procesos para evitar daños al patrimonio nacional.

- h) **DECRETO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL CORRESPONDIENTE.** Este decreto se formula anualmente y es el principal ordenamiento jurídico que determina la política económica y la orientación del gasto público federal y en consecuencia de las entidades paraestatales.
- i) **ACUERDOS DE COORDINACIÓN.** Es la suscripción de convenios entre los ejecutivos federal y estatal para la ejecución de acciones.
- J) **CONVENIOS DE CONCERTACIÓN.** Es la suscripción de convenios por parte del Ejecutivo federal por sí mismo, o a través de las dependencias y entidades paraestatales con representantes de grupos sociales o con particulares asociados.
- k) **OTROS ORDENAMIENTOS LEGALES.** Como son acuerdos de dependencias, reglamentos internos, manuales de organización y de procedimientos, lineamientos generales y otros ordenamientos que sean aplicables.

### III.3. FILOSOFIA LABORAL

El Programa de Modernización la Administración Pública Federal 1995-2000 (PROMAP), establece los objetivos generales y las líneas de acción y estrategia para impulsar un movimiento dirigido a analizar, modernizar y mejorar la función pública.

Sus objetivos principales son los de transformar a la Administración Pública Federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio público ante la sociedad, así como combatir la corrupción y la impunidad a través de acciones correctivas.

El esquema de fortalecimiento y consolidación de la modernización para la administración pública, cuenta con los elementos necesarios para que las dependencias y entidades determinen las acciones de mejora de sus procesos y servicios prioritarios que les permitan integrar, desde su perspectiva estratégica, el proceso de planeación para la programación-presupuestación y evaluación de sus actividades institucionales.

Dentro de este marco de modernización, DICONSA ha emprendido un proceso para mejorar la calidad de sus servicios que presta al interior de la entidad, así como los que están vinculados con el ámbito externo.

Para llevar a cabo este propósito de modernización y de mejora en la calidad en la operación y en los servicios, se han definido la siguiente filosofía laboral:

***MISIÓN.-** Garantizar el abasto de productos básicos con oportunidad, suficiencia, calidad y precio, para satisfacer la demanda de la población rural marginada, con su participación organizada y corresponsable.*

**VISIÓN.-** *DICONSA como empresa paraestatal aspira a constituir un sistema de abasto moderno, eficiente en lo económico y eficaz en su servicio, fincado en la participación organizada y corresponsable de las comunidades, para mejorar su nivel de vida, cuidando conjuntamente la productividad de los recursos y la transparencia de la gestión.*

### III.4. PROCESO DE FUSIÓN

En los últimos años el Sistema DICONSA presenta un grave proceso de descapitalización continua, al inicio de sus operaciones contaba con un capital de 6,000 millones de pesos, al año 1998 contaba solamente 1,500 millones de pesos, lo que se traduce en pérdidas del orden de los 4,500 millones de pesos; esta situación ha colocado en quiebra técnica a las siguientes empresas: Campeche, Centro, Noroeste, Norte Norte-Centro, Oaxaca y Pacífico y están en riesgo de llegar a esta situación Metropolitana y Sureste.<sup>30./</sup>

Esta desfavorable situación financiera fue el resultado principalmente por el incremento en los costos de operación y por la disminución de los ingresos por concepto de ventas, además de una inadecuada administración. Entre los principales factores de lo anterior influye de manera importante la cancelación de los subsidios y los cambios en las reglas de operación toda vez que los ingresos que se venían registrando por concepto de ventas en el canal urbano se dejan de recibir de manera inesperada y solo se queda con los ingresos del canal rural. Las reglas de operación para el ejercicio de 1999 delimitaron el objeto de trabajo, quedando autorizado solamente atender a localidades rurales marginadas entre 500 y 4,000 habitantes, originando para su cumplimiento la necesidad de cerrar tiendas y transferir, en su caso, aquellas en donde se cumpliera este el requisito.

Es importante señalar que en el contexto nacional, el sexenio 1995-2000 se caracterizó por una falta sustantiva de apoyo a la política social por parte del gobierno federal a través de la disminución de recursos a los programas sociales; esta situación provocó, entre otras cosas, la extinción de CONASUPO en 1999 y el fin a los subsidios generalizados que tenía DICONSA en ejercicios anteriores al maíz, harina de maíz y frijol, cancelando de esta manera los pocos apoyos federales que recibía.

---

30./ La información para este apartado fue obtenida en "Fusión de las empresas del Sistema DICONSA, documento interno elaborado por la Dirección de Planeación de DICONSA en septiembre de 1999"

Para revertir esta tendencia y lograr un punto de equilibrio financiero, se estableció en los años 1999-2000 un plan de acciones inmediatas, las cuales consistieron en el establecimiento de un programa financiero, mejoramiento en los mecanismos de abasto y de distribución de los productos con proveedores, precios más competitivos y un redimensionamiento estructural; la solución a esta problemática se derivó en transformar al Sistema DICONSA en una sola empresa.

El Sistema DICONSA se conformaba hasta 1999 de 17 empresas subsidiarias, 16 gerencias regionales y una oficina corporativa, cada una de ellas con personalidad jurídica propia, pero con un control administrativo y financiero central por parte del corporativo.

La empresa DICONSA que se derivó de la fusión nace bajo un esquema de una oficina corporativa y 16 gerencias de sucursal, permitiendo de esta manera consolidar bajo una misma personalidad jurídica propia y un solo criterio (el del corporativo) el control en el diseño y establecimiento de las líneas de acción y estrategias del abasto social, de forma homogénea y congruente, capaces de eficientar los recursos humanos, financieros y materiales para sí cumplir con el objetivo social de la empresa.

Las otras 16 empresas de lo que fue el Sistema DICONSA se convirtieron en gerencias de sucursal, unas regionales y otras estatales, localizadas estratégicamente en las entidades federativas, así como también se reordenaron unidades operativas, almacenes centrales y rurales, recursos humanos y materiales, quedando la atención de la población objetivo de la siguiente manera (cuadro 13):

**CUADRO 13**

**SISTEMA DICONSA**

UNIDAD ADMINISTRATIVA	COBERTURA NACIONAL
1 CORPORATIVO	OFICINAS EN EL DISTRITO FEDERAL
2 BAJIO	GUANAJUATO, QUERETARO
3 CAMPECHE	CAMPECHE
4 CENTRO	JALISCO, NAYARIT, COLIMA, ZACATECAS, AGUASCALIENTES
5 HIDALGO	HIDALGO
6 METROPOLITANA	MEXICO
7 MICHOACAN	MICHOACAN
8 NORESTE	BAJA CALIFORNIA, SONORA
9 NORTE	NUEVO LEON, SAN LUIS POTOSI, COAHUILA
10 NORTE CENTRO	CHIHUAHUA, DURANGO
11 OAXACA	OAXACA
12 PACIFICO	SINALOA, BAJA CALIFORNIA SUR
13 PENINSULAR	YUCATAN, QUINTANA ROO
14 SUR	GUERRERO, MORELOS, TLAXCALA, PUEBLA
15 SURESTE	TABASCO, CHIAPAS
16 TAMAULIPAS	TAMAULIPAS
17 VERACRUZ	VERACRUZ

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

Derivado de la fusión, se estableció un nuevo esquema de operación y de responsabilidades en esta entidad, la cual se puede observar de la siguiente manera (cuadro 14):

CUADRO 14

ÁREA	RESPONSABILIDAD
➤ CORPORATIVO	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ LÍNEAS DE ACCIÓN Y ESTRATEGIAS</li> <li>▪ TOMA DE DECISIONES</li> <li>▪ CONTROL</li> <li>▪ NORMATIVIDAD</li> </ul>
➤ SUCURSALES	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ APLICACIÓN DE LAS LÍNEAS DE ACCIÓN Y ESTRATEGIAS</li> </ul>
➤ ALMACENES	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ OPERACIÓN DEL PROGRAMA</li> </ul>
➤ TIENDAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ PARTICIPACIÓN COMUNITARIA</li> </ul>

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

La nueva empresa estableció como principales premisas para su reestructuración, lograr en el corto plazo la recapitalización de la empresa, reducir costos de operación y gastos de administración, necesidad de comercializar y distribuir de manera eficiente en condiciones distintas a la actuación de años anteriores, mayor oportunidad y suficiencia en el surtimiento de los productos básicos y complementarios necesarios.

Las mayores ventajas que representa este proceso se contemplan en los ámbitos de operación, financiero y administrativo: <sup>31./</sup>

31./ Ibidem.

## OPERACIÓN

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

1. *Mayor control sobre la gestión de los inventarios.*
2. *Menores costos de distribución atendiendo rutas diseñadas conforme a la orografía y la infraestructura carretera.*
3. *Óptima utilización de la flota de transporte.*
4. *Menores tiempos de surtimiento.*
5. *Racionalización en el número de almacenes centrales y rurales.*

## FINANZAS

1. *Normatividad homogénea para cobranza contabilidad y control presupuestal.*
2. *Metas y objetivos financieros con control y seguimiento mediante indicadores de gestión estandarizados.*
3. *Nuevos procedimientos para mejorar resultados financieros de los recursos operados.*

## ADMINISTRACIÓN

1. *Compactación de la estructura organizacional, generando un ahorro en nómina de los 117 millones.*
2. *Economías estimadas en 4.5 millones de pesos en recurso materiales.*
3. *Reducción de actividades administrativas como resultado de la fusión de las 16 empresas (de 68 consejos anuales se reducen a 4, de 68 COCOAS anuales a 4, entre otros), permitiendo atender con mayor productividad las acciones operativas.*
4. *Desarrollo de sistemas de información que simplifiquen el quehacer administrativo*
5. *Mayor control y transparencia en los procesos de adquisiciones y de los activos fijos*

### III.5. ESTRUCTURA ORGÁNICA

Para cumplir las funciones administrativas y de operación que tiene encomendadas esta empresa cuenta con una estructura organizacional que se conforma de un corporativo y representaciones localizadas estratégicamente en el interior del país llamadas gerencias de sucursal.

La máxima instancia normativa de DICONSA es el Consejo de Administración, en el cual a su interior se toman los principales acuerdos con relación a todas las acciones de administración, finanzas y operación del programa alimentario. Aquí se encuentran representados las dependencias federales y otros organismos relacionados con dicho programa. El presidente del consejo es el secretario de la SEDESOL, participan además el Director General y representantes de dependencias federales, principalmente las Secretarías de Hacienda y Crédito Público (SHCP), de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), del Instituto Nacional Indigenista (INI), de la Confederación Nacional Campesina (CNC), así como de la Secretaría de Agricultura y Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR), entre otros. A estas sesiones, que son cuatro al año, también tienen presencia los Consejos de Abasto de la empresa.

La máxima instancia de control es el Comité de Control y Auditoría (COCOA), el cual tiene la responsabilidad de servir como órgano de control interno para vigilar que las acciones de esta entidad se realicen con apego a las leyes, normas y demás ordenamientos legales aplicables. Sesiona cuatro veces al año, previas a la sesión del Consejo de Administración, y es el Contralor Interno el responsable de llevar a cabo esas reuniones junto con el Director General y demás Directores, asistiendo principalmente personal de la SECODAM.

Derivado del redimensionamiento estructural que se inicia desde el año de 1998 por instrucciones de la SHCP a través de la SEDESOL como cabeza de sector y posteriormente por motivos de la fusión del Sistema DICONSA en una sola empresa, al cierre del año 2000 la empresa cuenta con una plantilla de 5,298 empleados, distribuidos de la siguiente forma (cuadro 15).

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

CUADRO 15

Realizado por el  
Instituto de Estadística y Censos  
del INEGI

SERVIDORES PÚBLICOS SUPERIORES Y MANDOS MEDIOS	155	245	400
OPERATIVOS	76	118	194
ADMINISTRATIVOS	79	127	206
<b>PERSONAL OPERATIVO</b>	<b>193</b>	<b>4,705</b>	<b>4,898</b>
OPERATIVOS	50	3,501	3,551
ADMINISTRATIVOS	143	1,204	1,347
<b>TOTAL</b>	<b>348</b>	<b>4,950</b>	<b>5,298</b>

Fuente: Dirección de Administración y Personal, DICONSA. Información presentada para el Consejo de Administración de DICONSA en la primera reunión del año 2001.

El ámbito central de DICONSA esta conformado de la siguiente forma (cuadro 16 y lámina 5):

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

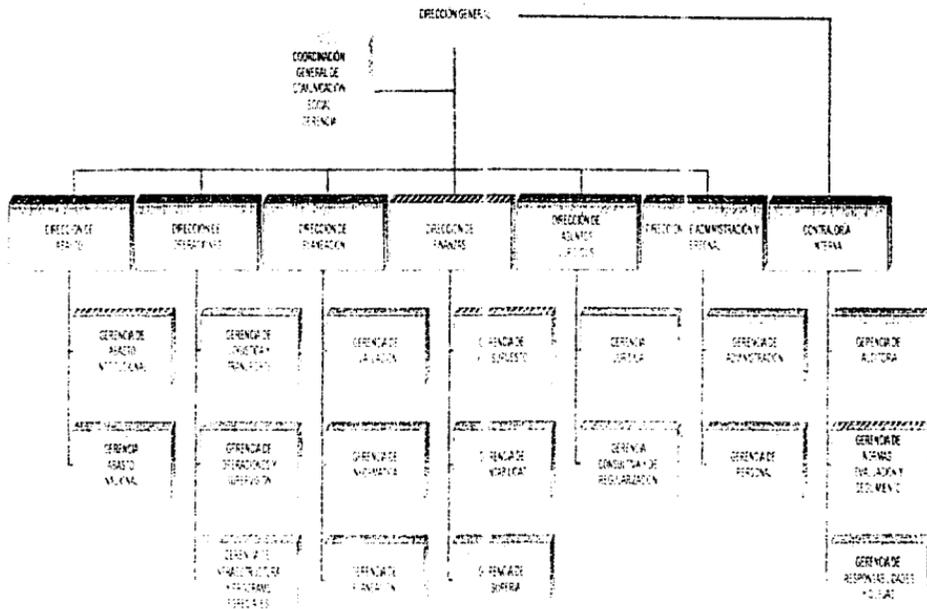
CUADRO 16

PERSONAL DE DICONSA CORPORATIVO (al cierre del año 2000)	
NOMBRE DEL PUESTO	CANTIDAD
➤ DIRECTOR GENERAL	1
➤ DIRECTOR	7
➤ GERENTE	26
➤ SUBGERENTE	72
➤ COORDINADOR CORPORATIVO	49
➤ PERSONAL OPERATIVO	193
<b>TOTAL</b>	<b>348</b>

1./ Fusión de las empresas del Sistema DICONSA, documento interno elaborado por la Dirección de Planeación de DICONSA en septiembre de 1999

LÁMINA 5

DICONSA CORPORATIVO



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

### III.6. RECURSOS FINANCIEROS

Los recursos destinados por el gobierno federal al programa de abasto rural a esta entidad se publican en el Diario Oficial de la Federación, a través del Presupuesto de Egresos de la Federación. Estos recursos más los ingresos propios por recuperación de ventas son los dos elementos financieros básicos para elaborar el presupuesto para la administración y operación de este programa (cuadro 17)

CUADRO 17

GASTO FEDERAL EN PROGRAMAS DE COMBATE A LA POBREZA EXTREMA (millones de pesos corrientes)	
CONCEPTO	ANEXO
GASTO FEDERAL	53,656.7
PROGRAMAS ALIMENTARIOS	6,131.5
ABASTO RURAL(DICONSA) <sup>1/</sup>	7,15.9
OTROS <sup>2/</sup>	5,415.6

1\_/ Gasto federal en base al presupuesto autorizado

2\_/ Se refiere al gasto federal en los programas alimentarios del DIF, abasto social de leche (LICONSA), subsidio al consumo de tortilla (FIDELIST) y a otros programas alimentarios que operan con recursos del INI, del Ramo 33 y de la SEP, principalmente.

FUENTE: Enciclopedia Temática. Torno I. Actividades Sociales. FONAES-SEDESOL. Pág. 26

### III.7. OPERACIÓN

#### III.7.1. REGLAS DE OPERACIÓN

Las reglas de operación es un documento que se publica anualmente en el Diario Oficial de la Federación, por parte de la SEDESOL, en el cual se establecen los criterios relativos al funcionamiento del abasto rural. Estas reglas tienen como objetivo el asegurar una aplicación eficiente, eficaz, equitativa y transparente de los recursos asignados a esta entidad. Su elaboración y publicación es en cumplimiento a lo establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación, para el ejercicio fiscal de del año en curso, y en base a lo que establece para tal efecto la Ley Orgánica de la Administración Pública (ver anexo 1)

Este documento es fundamental, toda vez que en su interior se establecen los criterios que se aplicarán para ese año en la operación de programa de abasto rural y en consecuencia las acciones de DICONSA.

Los principales criterios que se determinan en ese ordenamiento son:

##### III.7.1.1. OBJETIVO GENERAL

*1) Se establece que el objetivo principal del programa de abasto rural es el de garantizar el abasto de productos básicos y complementarios a precios competitivos, con eficiencia, oportunidad, suficiencia, calidad y alto valor nutricional, coadyuvando a la prestación de servicios adicionales a la población en situación de pobreza.*

##### III.7.1.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

*1) Garantizar la existencia de tiendas DICONSA en las localidades con mayor pobreza.*

- 2) *Coadyuvar a la superación de la pobreza en el país.*
- 3) *Apoyar a la distribución, almacenamiento, ventas y entregas de los productos elaborados por LICONSA, utilizando para este fin la infraestructura de DICONSA para evitar duplicidad de costos,*
- 4) *Orientar en lo posible el patrón de consumo de los beneficiarios para elevar su nivel de nutrición, entre otros.*

### III.7.1.3. LINEAMIENTOS GENERALES

1) **COBERTURA.**- *Atender en localidades rurales con población en situación de pobreza externa ubicadas en zonas de alta y muy alta marginalidad, de difícil acceso y sin fuentes alternativas de abasto, teniendo como referencia los índices de marginación del Consejo Nacional de Población (CONAPO).*

2) **POBLACIÓN OBJETIVO.**- *Se atiende a la población rural con menos recursos, que son familias en situación de pobreza ubicadas en las localidades de alta y muy alta marginación, que cuentan con una población entre 500 y 4,000 habitantes, y que no tengan otras fuentes alternativas de abasto de productos básicos.*

3) **TIPO DE APOYO.**- *DICONSA proporcionará el abasto a través de tiendas en donde se comercializarán productos básicos y complementarios, alimentos con alto nivel nutricional y en su caso servicios básicos (telefonía rural, correo, telégrafo, paquetes de medicamentos básicos, entre otros).*

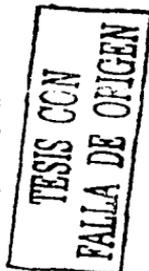
4) **ATENCION AL CLIENTE** - *DICONSA ofrecerá a través de sus tiendas precios competitivos, suficiencia, variedad y calidad en los productos, buena atención al beneficiario, buena imagen institucional y comercial, oportunidad en el surtimiento. Supervisará el cumplimiento de los horarios de atención y demás acuerdos establecidos por la comunidad y el transparente manejo en las finanzas y en los productos que se comercializan en la tienda, entre otros.*

5) **POLÍTICA DE PRECIOS.** DICONSA establecerá una política general de precios que le permita ser la mejor opción del mercado para garantizar la sustentabilidad de la empresa, de tal manera que se buscará un ahorro del 3% al 5% al consumidor de los productos incluidos en la canasta básica.

6) **BENEFICIARIOS.** Esta selección se determina en un análisis de las características socioeconómicas de las localidades conforme a los índices de marginación establecidos por CONAPO y de los que en su momento establezca la misma SEDESOL

#### III.7.1.4. MECANISMOS DE OPERACIÓN

1) **PARA LA APERTURA DE UNA TIENDA.** Solicitud ante DICONSA por parte de la comunidad avalada por la firma de al menos cincuenta familias de esa comunidad. Una vez instalada la tienda formalmente se deberá exhibir en la fachada exclusivamente la imagen institucional con el logotipo de DICONSA y los horarios de atención. Asimismo, se deberá elaborar la demanda social en base a las necesidades de la comunidad, instalar y sesionar las asambleas informativas, designar y capacitar a un encargado de tienda, atender lo relativo al capital de trabajo, entre otros.



#### III.7.1.5. ABASTO

1) DICONSA establecerá una estrategia de abasto en base a la demanda y al mercado potencial de cada comunidad, para esto se elaborará un "catálogo de productos" que incluyan principalmente productos alimenticios de alto grado nutricional y otros productos complementarios para la higiene y la salud, de tal manera que esta estrategia este apoyada por una infraestructura que permita establecer una red de distribución entre las tiendas y los almacenes, garantizando así los inventarios suficientes para el consumo corriente en las tiendas y los relacionados con programas especiales y emergentes (ver anexo 1)

### III.7.2. ORGANIZACIÓN SOCIAL

**CONSEJO COMUNITARIO DE ABASTO, A.C.** Esta instancia cuenta con personalidad jurídica propia y representa a las comunidades con tienda rural ante el almacén DICONSA y otras instancias federales, estatales o municipales.



Se integra con la participación de los presidentes de los Comités Rurales de Abasto e invitados como: los encargados de tienda, autoridades de las comunidades y personal DICONSA. Deberá sesionar cada mes para evaluar la operación de las tiendas y del almacén y programar la estrategia operativa del siguiente mes.

**LA ASAMBLEA COMUNITARIA.-** Es la instancia donde la comunidad se reúne y toma las decisiones importantes respecto a la operación y funcionamiento de su tienda rural. Tiene como objetivo garantizar la marcha sana del Programa Rural de Abasto, supervisando, evaluando y proponiendo las acciones correctivas necesarias.



Sus principales responsabilidades son

1) *Designar a una persona para que sea el encargado o la encargada de la tienda, obteniendo carta de presentación requerido para el puesto de acuerdo con los siguientes requisitos*

- a) *Tener mayoría de edad.*
- b) *Estudios mínimos de primaria terminada.*
- c) *Solvencia moral*
- d) *Arraigo en la comunidad*
- e) *Disposición para servir a la comunidad.*
- f) *No tener parentesco en primer grado con los miembros del Comité.*
- g) *Rural de Abasto o autoridades.*
- h) *Presentar un aval*

2) *Elegir al Comité Rural de Abasto el cual estará integrado por un presidente, un secretario, un tesorero, un vocal de control y vigilancia, un suplente del presidente y un suplente del secretario.*

3) *Seleccionar el local donde debe operar la tienda, la cual debe instalarse en un local acondicionado para ofrecer a la comunidad los productos básicos y complementarios que distribuye DICONSA. Este local debe ser propiedad de la comunidad. La ubicación del local debe ser en un lugar céntrico. El local debe ser adecuado para contener dos áreas: una destinada a bodega y otra donde se exhiba la mercancía.*

4) *Establecer el horario y día de descanso de acuerdo a sus necesidades y el encargado deberá respetarlo*

5) *Nombrar en coordinación con el encargado, un auxiliar para que ofrezca el servicio de abasto en ausencia de éste, o de manera permanente cuando la operación de la tienda así lo requiera*

6) *Por cada factura de venta que realiza DICONSA a la tienda, se otorga una bonificación del 5% y la Asamblea decidirá los porcentajes que le corresponden al encargado y a la comunidad.*

7) *La Asamblea Comunitaria definirá los artículos de compra directa complementarios al catálogo de DICONSA. Para estas compras no se podrá disponer del capital de trabajo DICONSA, únicamente se harán con capital comunitario*

8) *Es facultad de la Asamblea Comunitaria, definir los márgenes de utilidad sobre las compras directas con capital comunitario y la parte proporcional que corresponderá al pago del encargado.*

9) *Es facultad de la Asamblea Comunitaria, definir los importes de los gastos sobre comisiones del encargado y/o del Comité Rural de Abasto.*

10) *La comunidad debe garantizar la vigilancia y seguridad de la tienda.*

**COMITÉ RURAL DE ABASTO.** Este comité es el responsable de supervisar, coordinar, organizar y evaluar el manejo operativo y administrativo de la tienda.

Es el representante de la comunidad ante DICONSA y otras instancias de organización social y participa en el Consejo Comunitario de Abasto que funciona a nivel de almacén.

Por cada una de las tiendas se constituirá un Comité Rural de Abasto.

Los integrantes de este comité constituirán el órgano de representación de la comunidad, para fines de la operación de la tienda. Se elegirán democráticamente de entre los integrantes de la comunidad y durarán en su cargo por un período no mayor de tres años



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Este comité tienen tres líneas de responsabilidad que son las de supervisión, coordinación y de organización, de las cuales destacan:

**1) Supervisión**

*a) Apoyar al encargado para que cumpla con las responsabilidades administrativas, operativas y financieras de la tienda.*

*b) Vigilar que la tienda tenga los suficientes productos en épocas normales, y que tengan reservas para las temporadas de escasez o en que sea difícil el acceso a la comunidad*

*c) Supervisar al encargado de la tienda de que no venda a comerciantes particulares y vigilar que todas las personas tengan el mismo trato al comprador sin importar su filiación política o religiosa. para evitar así que haya favoritismos y garantizar que se respeten los mismos precios para toda la comunidad.*

*d) Revisar que no existan productos de lento o nulo desplazamiento*

*e) Supervisar que el equipo de transporte que llega a la tienda. se utilice únicamente para los fines del Programa de Abasto Rural.*

*f) Vigilar que se respete el horario de servicio acordado por la comunidad.*

**2) Coordinación**

*a) Participar en forma conjunta con el personal de DICONSA en actividades de evaluación de la tienda, para conocer cómo está funcionando.*

*b) Coadyuvar en los programas institucionales que sean para beneficio de la comunidad*

### 3) Organización

*a) Elaborar el calendario anual de asambleas de la comunidad y programas mensuales de actividades, realizar las Asambleas Comunitarias y levantar el acta con los acuerdos tomados.*

*b) Informar a la comunidad de los acuerdos tomados en las Asambleas de Consejo Comunitario de Abasto on donde participa cada mes y darles seguimiento.*

*c) Realizar los trámites necesarios para construir o acondicionar un local comunitario, donde se instale la tienda, coordinar y participar en las obras estableciendo fechas de entrega y participar en el trabajo de mantenimiento de la tienda.*

**PARTICIPACIÓN DE DICONSA.-** Llevar el abasto de productos básicos y complementarios hasta la tienda respetando el calendario de surtimiento. El apoyo consiste en proporcionar a la comunidad el equivalente a \$20,000 en productos básicos como capital de trabajo, una báscula y en caso de requerirlo estantería, así como la capacitación necesaria al encargado de tienda

DICONSA se responsabiliza también en :

*1) Entregar a la comunidad a través del encargado de tienda, una bonificación del 5% en la compra de productos al almacén; este porcentaje se descontará en la factura de venta.*

*2) Aceptar las devoluciones sobre venta de productos de lento y nulo desplazamiento.*

- 3) *Dar capacitación al encargado y al Comité Rural de Abasto, para la operación de la tienda.*
- 4) *Brindar la asesoría permanente al encargado y al Comité Rural sobre el funcionamiento de la tienda.*
- 5) *Realizar supervisiones sobre el proceso operativo de la tienda de manera periódica.*
- 6) *Entregar la siguiente papelería: Formatos de pedido, informes mensuales de operación de la tienda y actas de Asamblea Comunitaria. Informar sobre los cambios de precios de los productos.*

DICONSA procederá al cierre de las tiendas, cuando:

- 1) *La contraloría social (el Consejo Comunitario de Abasto y el Comité Rural de Abasto) determinen que la tienda ya no es necesaria socialmente e inviable económicamente para la comunidad, esta determinación sea ratificada por la asamblea comunitaria.*
- 2) *La participación comunitaria sea nula o se violen los criterios de apertura o los procedimientos para el funcionamiento de la tienda*
- 3) *Cuando la reglas de operación así lo indiquen.*

### III.7.3. TIENDAS RURALES

La tienda rural es la razón fundamental de la existencia de DICONSA como empresa pública, es a través de este espacio donde se logran los objetivos sociales del gobierno federal para combatir la pobreza mediante la distribución y comercialización de los productos básicos directamente a las manos de la gente pobre. Las tiendas nos son propiedad de la entidad, sino de la comunidad.



En este lugar se realiza el servicio de abasto a la comunidad mediante la venta de productos básicos y complementarios, lo cuales son surtidos por el almacén rural. Además puede ofrecer otros servicios como telefonía rural, tortillería, molino, lechería, correo, trueque de mercancías por productos regionales, pagos del progresá, etc.

De las características principales que tiene la tienda rural es que la venta de productos deberá ser realizada al menudeo y de contado, la tienda pertenecerá a cada una de las comunidades de la población objetivo en donde esté instalada y por ninguna causa de índole político, religioso, social o cultural se deberá condicionar la venta en la tienda.

Para poder lograr con sus objetivos y operar correctamente, la tienda debe ser administrada por un encargado y supervisada por las siguientes instancias (cuadro 18):

CUADRO 18

POR DICONSA	POR LA POBLACION
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ El Supervisor Operativo</li> <li>➤ El Jefe de Almacén</li> <li>➤ Personal autorizado por la empresa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ El Comité Rural de Abasto</li> <li>➤ La Asamblea Comunitaria</li> <li>➤ La Mesa Directiva del Consejo Comunitario de Abasto</li> </ul>

TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN

El encargado es nombrado por la comunidad en una asamblea comunitaria para que administre, despache la tienda y lleve a cabo el servicio de abasto a la población del área de influencia. Estará al frente de la tienda por un periodo de dos años, pudiendo ser cesituido por incumplimiento en sus funciones antes de ese tiempo, así como también podrá ser reelecto por un periodo más, si lo avala la Asamblea Comunitaria.

La fachada de la tienda rural debe estar pintada con los colores institucionales y el logotipo de DICONSA, así como estar visible el horario de servicio, el día de descanso, el número de identificación, el almacén que abastece y el nombre de la localidad.



El horario de servicio lo determina la comunidad en la Asamblea al igual que el día de descanso y el encargado deberá de respetarlo y cumplirlo puntualmente

La demanda social de los productos que se venden en la tienda rural se elabora a través de los mismos consumidores, toda vez que ellos son quienes determinan los productos que se deben vender en la tienda, procurando satisfacer las preferencias y necesidades locales de consumo.

Para esto, es el encargado de la tienda quien debe anotar los artículos que soliciten los clientes y que no se tengan en la tienda, para informar oportunamente al Comité Rural de Abasto y en la asamblea mensual del Consejo, para que se apruebe la demanda de artículos que la mayoría de los habitantes consumen y demandan regularmente

El pedido es el documento que registra la cantidad de artículos solicitados por la tienda, para satisfacer la demanda de los consumidores.



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Para que no sucedan interrupciones de abasto, el encargado de la tienda deberá realizar cada semana y enviarle al almacén DICONSA, en casos particulares, se podrán hacer pedidos de abasto cada 15 días, según las condiciones de acceso o de la propia demanda comunitaria.

Se deberá solicitar principalmente los artículos que más demandan los consumidores como son: maíz, azúcar, harina de maíz, harina de trigo, frijol, arroz, sal, leche, café y aceite, entre otros. El surtimiento de mercancías deberá permitir la existencia para tres semanas de venta.

El pago del pedido será en efectivo, por lo que el encargado deberá hacer la valorización del pedido, con el propósito de estar seguro que puede pagar el total de la factura cuando llegue la mercancía; por lo tanto, antes de realizarlo, es importante que el encargado revise las existencias de mercancías de la tienda, contando los productos que se encuentran en los anaqueles y en la bodega, y compararlos con el desplazamiento para tres semanas de venta.

La diferencia que resulta es el requerimiento para esa semana, con esto se garantizará tener dos semanas de venta de reserva y una semana de venta normal. Solamente se autorizará crédito cuando la capacidad de pago del capital de trabajo así lo requiera.

El amacén dará a conocer los precios de cada artículo por medio de la factura y el encargado anotará el precio de venta de cada artículo, el cual debe estar en un lugar visible junto a cada producto para el conocimiento de la clientela. También pondrá en una cartulina que muestre en forma de listado los precios vigentes de los principales artículos que requiere la comunidad. Cuando cambie el precio de algún producto, deberá elaborar otra etiqueta con el nuevo precio, registrando inmediatamente la modificación en el control del capital comunitario, para esto será necesaria la participación del Comité Rural de Abasto.



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

El encargado analizará el desplazamiento de la mercancía y cuando detecte que se vende poco o definitivamente no se vende, solicitará al supervisor operativo la devoción sobre venta.

Por último, al encargado de la tienda se le capacitará en el manejo de controles administrativos necesarios para organizar, evaluar y mejorar el trabajo de la tienda rural como son el fondo fijo, corte de caja, control de capital de trabajo (existencias), entre otros.

### III.7.4. COBERTURA NACIONAL

Para garantizar el abasto de productos alimenticios básicos en las comunidades más pobres DICONSA tiene una cobertura en todo el país, tratando de esta manera cumplir y satisfacer las necesidades básicas de consumo de las poblaciones marginadas.

Cabe señalar que derivado de las medidas de austeridad que aplica el Sector Público Central y de las modificaciones a las Reglas de Operación, la presencia de DICONSA en las localidades puede sufrir variaciones en plazos muy cortos. Estas variaciones tratan de no afectar las tareas sustanciales encomendadas a esta entidad para lograr sus objetivos y metas sociales.

Los indicadores de la cobertura nacional son los siguientes:<sup>33,34</sup>

1. Se cuenta con una red de tiendas rurales del orden de las 22,866.<sup>34</sup>
2. Se tiene presencia en 2 mil 288 municipios del país, equivalente al 95% del total de municipios del país.
3. La ubicación del 44% de las tiendas se encuentran en municipios de alta y muy alta marginalidad
4. La ubicación del 50% de las tiendas se encuentran en municipios de grado de marginalidad media y baja
5. Existen 6,318 tiendas que se encuentran ubicadas en 775 municipios indígenas
6. Se considera que cada punto de venta abastece un promedio de 2.8 localidades, por lo que el número de comunidades atendidas asciende aproximadamente a 60 mil comunidades.

33 : PROGRAMAS DE LA SEDESOL. Resultados 1995-2000, SEDESOL. Documento interno. Pág. 27

34. / Cabe señalar que se solicitó a la Gerencia de Infraestructura y Programas Especiales mayor información para ampliar la que se obtuvo en la publicación antes mencionada de la SEDESOL como la distribución de tiendas por estado, cuáles son los estados de mayor ventas a través de sus tiendas, pero no fue proporcionada.

### III.7.5. INFRAESTRUCTURA

Para poder llevar a cabo sus actividades de comercialización y distribución de los productos que comercializa, en forma dinámica y oportuna, DICONSA cuenta con recursos humanos y materiales distribuidos a en todo el país para atender a una población objetivo de 29.1 millones de beneficiarios.<sup>35,7</sup>



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

La infraestructura que cuenta esta entidad al año 2000 es la siguiente (cuadro 19):

CUADRO 19

CONCEPTO	CANTIDAD
<b>PROPIEDAD DE DICONSA</b>	
➤ OFICINAS CORPORATIVAS	1
➤ GERENCIAS DE SUCURSAL	16
➤ ALMACENES <sup>1/</sup>	321
➤ TRABAJADORES <sup>2/</sup>	5,298
➤ PARQUE VEHÍCULAR <sup>1/</sup>	4,416
<b>PARTE SOCIAL <sup>3/</sup></b>	
➤ TIENDAS COMUNITARIAS <sup>1/</sup>	22,866
➤ TRABAJADORES COMUNITARIOS QUE LABORAN EN LOS ALMACENES RURALES	4,179

1\_/ PROGRAMAS DE LA SEDESOL Resultados 1995-2000. SEDESOL Documento interno Pag 27

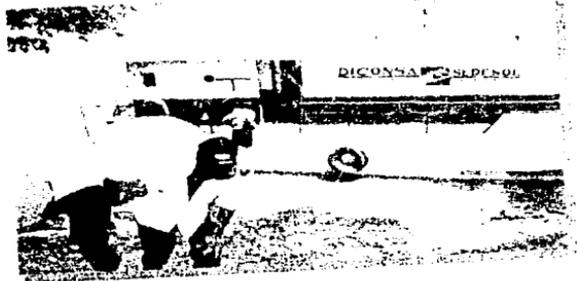
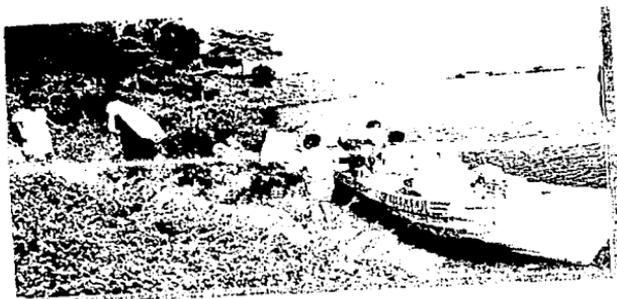
2\_/ Información presentada para el Consejo de Administración de DICONSA en la primera reunión del año 2001

3 \_/ Se refiere a los recursos humanos y materiales que las comunidades proporcionan para el funcionamiento de la tienda como son el lugar, el encargado de tienda y el personal comunitario de apoyo. En el caso de las tiendas DICONSA solamente participa en el equipamiento y surtimiento de mercancías

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



### III.7.6. PROGRAMAS ESPECIALES

Aparte de la operación del programa de abasto rural, DICONSA participa en coordinación con otras dependencias e instituciones del gobierno federal a través de programas especiales, los cuales coadyuvan a sumar esfuerzos para atender a población rural marginada en condiciones específicas.

Los principales programas especiales son:

- 1) *PROGRAMA DE ALIMENTACION Y NUTRICIÓN FAMILIAR.- Se lleva a cabo en coordinación con el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). A través de este programa se distribuyen complementos alimenticios para apoyar la adecuada nutrición de mujeres en periodo de gestación, de lactancia y a niños menores de 5 años.*



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- 2) **PROGRAMA DE ABASTO SOCIAL DE LECHE ENPOLVO.**- Esta acción está encaminada a la distribución de leche LICONSA a niños menores de 12 años que habitan en zonas rurales marginadas.



- 3) **PROGRAMA DE ALBERGUES ESCOLARES INDIGENAS** - En coordinación con el Instituto Nacional Indigenista (INI) se distribuyen productos alimenticios a niños en albergues de 21 estados pertenecientes a 44 grupos étnicos del país



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- 4) **PROGRAMA DE APOYO A DAMNIFICADOS (PLAN DN-III)** - Este programa se lleva a cabo en coordinación con la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y su participación consiste en apoyar a la población afectada por fenómenos naturales mediante la distribución de productos básicos para la elaboración de raciones alimenticias que se entregan a los damnificados, también se distribuyen complementos alimenticios para estudiantes de primaria y a las familias se le apoya con despensas de alimentos básicos no perecederos



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### III.8. PRINCIPALES RESULTADOS EN EL PERIODO 1997-2000

#### III.8.1. DESPLAZAMIENTO Y VENTAS DE PRODUCTOS

De 1997 al 2000, esta empresa distribuyó entre las comunidades que son beneficiadas por el programa de abasto rural 6,779,125 toneladas de productos básicos, con un valor que asciende a los 24,979,102 miles de pesos (cuadros 20 y 21).

CUADRO 20

**DESPLAZAMIENTOS POR LINEA DE PRODUCTOS**  
(miles de toneladas)

1. MAÍZ	630 116	908 567	658 911	543 968	2 741 582
2. ABEJICILLOS	472 624	497 597	474 052	420 689	1 864 962
3. HARINA DE MAÍZ	356 825	341 075	253 627	195 387	1 146 914
4. AZÚCAR	121,744	113 636	93,721	83,481	412,582
5. FRIJOL	73,544	63,693	49,091	32,085	218,413
6. MERCANCIAS GENERALES	50 274	53 809	52 858	37 531	194 472
7. ARROZ	37,988	31,883	24,690	24 456	119,017
8. LECHE SUBSIDIADA	27,017	23,758	17 734	12 674	81 183
<b>TOTAL</b>	<b>1,770,132</b>	<b>2,034,018</b>	<b>1,624,684</b>	<b>1,350,291</b>	<b>6,779,125</b>

FUENTE: Información proporcionada por la Gerencia de Gerencia de Infraestructura y Programas Especiales

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

# TESIS CON FALLA DE ORIGEN

CUADRO 21

## VENTA POR LÍNEA DE PRODUCTO

(miles de pesos)

CONCEPTO	AÑOS				
	1997	1998	1999	2000	TOTAL
ABARROTÉS	2,837,429	2,934,266	2,961,141	2,961,301	11,694,137
MAÍZ	775,726	1,259,480	1,150,232	1,001,184	4,186,622
HARINA DE MAÍZ	669,238	875,071	782,270	646,269	2,972,848
AZÚCAR	485,881	506,361	482,943	420,721	1,895,906
FRIJOL	383,104	476,988	337,053	217,081	1,414,226
ARROZ	159,561	100,000	127,100	111,992	591,222
LECHE SUBSIDIADA	272,968	335,072	325,909	280,361	1,214,310
MERCANCIAS GENERALES	164,332	227,386	304,736	333,377	1,029,831
<b>TOTAL</b>	<b>5,757,239</b>	<b>6,778,593</b>	<b>6,471,384</b>	<b>5,971,886</b>	<b>24,979,102</b>

FUENTE: Información proporcionada por la Gerencia de Gerencia de Infraestructura y Programas Especiales

El desplazamiento de mercancías que realiza DICONSA se puede dividir por su prioridad en el consumo y nutrición, en tres grandes grupos: superbásicos, abarrotés y mercancías generales (cuadro 22 y gráfica 5)

En este periodo, los productos básicos de mayor desplazamiento son los denominados superbásicos que son el maíz, harina de maíz, azúcar, frijol, arroz y leche subsidiada, mismos que en su conjunto representan un volumen del orden de 4,719,691 toneladas (69%), equivalente a 12,255,134 miles de pesos (49%).

El siguiente grupo son los abarrotes, destacando entre estos productos básicos el atún, sardina, aceite, pasta para sopa, café soluble, leche en polvo, harina de trigo, galletas básicas, chocolate en polvo, chiles enlatados, manteca vegetal, sal, jabón de lavandería, jabón de tocador y detergente en polvo principalmente, mismos que en su conjunto representan un volumen del orden de 1,864.962 toneladas (28%), equivalente a 11 694,137 miles de pesos (47%).

El tercer grupo es el de mercancías generales, en el se incluyen los productos denominados complementarios a la canasta básica, destacando entre ellos papel higiénico, pañales desechables, alimentos pecuarios, pilas, veladoras, focos, insecticidas, artículos de plástico, artículos escolares y aperos de labranza principalmente, mismos que en su conjunto representan un volumen del orden de 194,472 toneladas (3%), equivalente a 1,029,931 miles de pesos (4%).

CUADRO 22

**DISTRIBUCIÓN POR GRUPO DE PRODUCTOS  
(1997-2000)**

GRUPO	VOLUMEN (TONELADAS)	(%)	VALOR (MILES DE PESOS)	(%)
1 - SUPERBÁSICOS	4,719,691	69	12,255,134	49
2 - ABARROTES	1,864,962	28	11,694,137	47
3 - MERCANCIAS GENERALES	194,472	3	1,029,931	4
<b>TOTAL</b>	<b>6,779,125</b>	<b>100</b>	<b>24,979,102</b>	<b>100</b>

FUENTE: Información proporcionada por la Gerencia de Gerencia de Infraestructura y Programas Especiales

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

## GRÁFICA 5 DISTRIBUCIÓN POR GRUPO DE PRODUCTOS 1997-2000

SUPERBÁSICOS  
69%



ABARROTES  
28%

MERCANCIAS  
GENERALES  
3%

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

#### **IV. PERSPECTIVAS**

Por su esencia social, DICONSA en los próximos años deberá ser un instrumento muy importante en el combate a la pobreza en nuestro país, su importancia se deriva de su objetivo social que es el de facilitar productos básicos y complementarios en las comunidades rurales más pobres; siendo en ocasiones la presencia de esta empresa a través de las tiendas rurales su única alternativa de adquisición de alimentos.

De continuar el gobierno federal en los próximos años con políticas económicas donde se margine la política social y en consecuencia los programas de combate a la pobreza, se estará arriesgando la operación e incluso la existencia de esta empresa, así como también a un posible rezago en la obtención de alimentos en las comunidades rurales, toda vez que la cancelación de los subsidios, la reducción del canal urbano por parte de las autoridades de las Secretarías de Hacienda y de la SEDESOL y la reubicación de tiendas a localidades de hasta 4,000 habitantes, fueron elementos externos muy significativos que tuvieron un impacto negativo en las finanzas y en la operación del programa de abasto rural.

Sin embargo, no hay que perder la perspectiva social de esta situación, ya que si bien el costo de mantener esta empresa puede ser económicamente alto, es más alto el costo social por no poder cumplir con eficiencia y eficacia los objetivos sociales que tiene encomendadas esta entidad; tarea que el gobierno federal no puede soslayar ni social, ni moralmente.

Por lo anterior, es muy importante que las autoridades responsables de DICONSA, teniendo en cuenta las limitaciones presupuestales, apliquen medidas capaces de asegurar la operación de un programa rural apegado a la realidad, con un impacto social de mayor cobertura y que sus resultados puedan ser cuantificables con mayor exactitud. Se necesita pues, de realizar un esfuerzo financiero-administrativo que si bien debe realizarse dentro de un marco de austeridad presupuestal, no debe éste de debilitar la operación, al contrario la debe de fortalecer a través de un saneamiento en

ns finanzas y en la administración, para que posteriormente se puedan elaborar estrategias en donde se redefinan las reglas de operación con un mayor contenido social y se amplíe el beneficio a una mayor población, de tal manera que al largo plazo DICONSA pueda ser una empresa autosuficiente o que al menos no sea una gran carga financiera para el gobierno federal.

A continuación describiré algunas medidas que a mi juicio deberán ser tomadas en cuenta para redeternir el ámbito de acción de DICONSA en los próximos años:

### 1) Medidas de Corto Plazo.

*a) Concretar el Proceso de Fusión.- El primer paso y el más importante para la vida de DICONSA se dio a través de la fusión del Sistema DICONSA en una sola empresa. En este sentido las autoridades de DICONSA deberán fortalecer las medidas instrumentadas desde inicio de este proceso, poniendo mayor atención al saneamiento financiero y administrativo, supervisar que en la operación se eviten pérdidas innecesarias, posibilitar la generación de los recursos necesarios para garantizar el pago a proveedores y mejorar sustantivamente los esquemas de compra a éstos últimos para ofrecer mejores precios en las tiendas rurales, mejorar los esquemas logísticos de distribución de los productos desde los almacenes hasta las tiendas para evitar costos innecesarios y realizar los redimensionamientos estructurales necesarios para conformar el proyecto de empresa que se estableció al inicio de éste proceso.*

*b) Subsidios.- Negociar con las autoridades de las Secretarías de Hacienda y la de Desarrollo Social que la operación del programa de abasto siga contando con los subsidios necesarios, toda vez que la falta de recursos en la empresa por este medio ha dificultado en gran medida la gestión y operación del programa rural de una manera favorable, poniendo en riesgo el cumplimiento del compromiso social que tiene como tarea esta empresa.*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## 2) Medidas de Mediano Plazo.

**a) La Revisión de la Reglas de Operación.-** Esta es la tarea fundamental que las autoridades de DICONSA en el mediano plazo deberán abordar, toda vez que este documento es el eje de operación de la empresa, por lo que la reformulación de estas reglas deberán basarse en las necesidades y demandas reales de su población objetivo, no solamente en las áreas rurales sino incluir nuevamente al canal urbano toda vez que en las grandes zonas urbanas también existen individuos y familias en niveles de pobreza extrema, así como redefinir los topes poblacionales en donde las tiendas deben ubicarse, e incluir también procesos precisos de evaluación y supervisión para determinar el impacto social que tienen esta empresa en las comunidades.

Con esta reformulación de las reglas de operación con un mayor contenido social y humano, se ampliará el ámbito de operación a una mayor población beneficiada, lo que posibilitará mayores ingresos para la empresa, toda vez que aumentarán las tiendas no solo en las zonas urbanas, sino en las zonas rurales también.

En esta parte de las reglas, se debe dejar muy claro que las tiendas estarán ubicadas en los lugares en donde exista pobreza extrema y que realmente sea un ahorro sustantivo para los consumidores, las tiendas no deben ser una carga para la empresa ni para la comunidad, aquellas tiendas que no sean viables deberán cerrar, pero no por esto el gobierno federal deberá abandonar su situación alimentaria de esas comunidades; en este último caso, una solución podría ser un acuerdo alterno entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales para llevar periódicamente alimentos necesarios a esas comunidades.

**b) Modernización.-** Iniciar un proceso inmediato de cultura de calidad en todas las áreas que integran la empresa con el fin de modernizar sus actividades. En este sentido las autoridades de DICONSA deberán instrumentar un programa de calidad total en todas las Direcciones Corporativas y Gerencias Estatales para poder cumplir los requisitos de una certificación de calidad del tipo norma internacional ISO, para estandarizar los procesos de trabajo y diseñar planes de mejora continua en los servicios que realiza como empresa.

**c) Creación de la Gerencia de Estudios Económicos y Sociales.-** Una de las deficiencias que tiene DICONSA como empresa es que no cuenta con información oportuna, útil, real y fehaciente. Dentro de los próximos trabajos de redimensionamiento estructural y de modernización administrativa, se deberá crear una área a nivel gerencial dependiente de la Dirección de Planeación la cual elaborará todos los estudios específicos necesarios para tener indicadores de gestión para todas las demás áreas que integran esta empresa, en especial a la Dirección General; siendo los estudios de impacto social y económico en las comunidades los más importantes, toda vez que con los resultados de estos estudios se podrá medir si el trabajo de esta entidad es correcto, y por consecuencia si están bien orientadas la estrategia y la operación del programa de abasto.

Es de suma importancia la creación de esta área, ya que como vimos al inicio de esta investigación existen métodos de medición de la pobreza que son de gran importancia para los gobiernos, por lo que esta área podría utilizarlos y readecuar alguna metodología que haga énfasis en la alimentación para realizar algunas otras investigaciones específicas al programa de abasto y obtener resultados con un alto valor económico y social para las autoridades de DICONSA en la toma de decisiones.

*Esta área también serviría para realizar estudios evaluación y seguimiento del programa en las comunidades, toda vez que actualmente no se cuenta con la información del impacto real que tiene esta entidad en la población objetivo. De esta manera se podrá identificar con mayor exactitud si la operación que se realiza de llevar los alimentos a las comunidades a través de las tiendas es favorable, suficiente, adecuada y oportuna, o si simplemente las actividades de la empresa no cubren los objetivos y metas programadas, o si los esfuerzos que realiza diariamente se pierden en el discurso por algún factor; en este sentido, esta área vendría a llenar el vacío que existe de información para que guíe la operación y así poder cuantificar e identificar si realmente en las actividades que realiza DICONSA existe un beneficio para las comunidades y en general a la población en niveles de pobreza.*

### **3) Medidas de Largo Plazo.**

**1) Subsidios.-** *Una vez que las finanzas de la empresa sean favorable, las autoridades de DICONSA formularán ante las Secretarías de Hacienda y la de Desarrollo Social, un programa de disminución de subsidios gradual de acuerdo a los niveles de ingresos propios, pretendiendo con esta acción eliminar en lo posible la ayuda del gobierno federal y mantener con recursos propios la operación de esta empresa.*

**2) Fusión de Empresas.-** *Para poder disminuir costos en la operación de programas sociales, la SEDESOL podría fusionar esta empresa con LICONSA, en donde los beneficios para ambas empresas serían favorables, toda vez que LICONSA es un programa social que tiene presencia en todos los estados del país, es autofinanciable (resultado de buenos manejos financieros), que ya paso por la experiencia de redimensionamientos estructurales y de haber fusionado a otras empresas (FIDELIST). Para DICONSA sería la posibilidad de contar con transferencia de recursos*

*propios de LICONSA y la posibilidad de contar con la experiencia de aplicar estrategias empresariales con contenido social que han sido exitosas.*

El papel que desempeña DICONSA es único y necesario, a medida que esta entidad tenga la capacidad instrumentar los procesos de transformación necesarios e indispensables en lo financiero, administrativo, en la operación y organización social en las comunidades, mayores serán sus posibilidades de convertirse en una empresa capaz de garantizar su permanencia en el ámbito social como un instrumento eficaz y eficiente para contribuir a combatir la pobreza en el país.

## V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En pocas ocasiones nos preguntamos por la esencia de los fenómenos que transcurren en nuestro alrededor ya sean estos del tipo social, económico o político, al hablar de forma cotidiana de la pobreza o de los pobres, ambas palabras las entendemos de una manera muy concreta, incluso inmediatamente nos viene a la mente una imagen de un anciano, un hombre, una mujer o un niño en condiciones paupérrimas.

Sabemos que existen pobres, unos más que otros, pero al fin pobres. Se encuentran a lo largo y ancho de nuestro país, están en las zonas rurales y también en las urbanas, sabemos también que carecen de los servicios mínimos de salud, educación, vivienda y mas aún, de lo más indispensable para vivir como lo es la alimentación, son tan comunes que ya nos acostumbramos a verlos como algo normal, son incluso parte del paisaje, son pues parte de nuestro devenir cotidiano.

En México el 55.2% de la población en nuestro país "vive" en condiciones de pobreza, es decir 50.3 millones de mexicanos son pobres. Estos resultados son verdaderamente alarmantes, toda vez que nos indican que más de la mitad de habitantes en nuestro país se encuentran en condiciones de pobreza y de estos 24.6 millones se encuentran en condiciones de pobreza moderada, y 25.7 millones en condiciones de pobreza extrema (27% y 28.2% respectivamente del total nacional); unos más pobres que otros pero al fin todos pobres.

De acuerdo a los resultados que se muestran en esta investigación se observa que los estados con mayor pobreza respecto a la población total en nuestro país son el Estado de México con 8.2 mill. de hab. (9.0%), Veracruz con 4.1 mill. de hab. (4.5%), Puebla con 3.3 mill. de hab. (3.6%), Chiapas con 3.2 mill. de hab. (3.5%) y Guanajuato con 3.0 mill. de hab. (3.3%).

Es interesante observar el grado tan alto de concentración de la pobreza que se da, toda vez que solamente estos 5 estados suman en su conjunto al 24% de la población pobre a nivel nacional y al 43.2% respecto a la misma población en condiciones de pobreza.

Estas cifras se pueden llegar a cuestionar, es parte del fenómeno, pero lo que es incuestionable es que esta situación es muy grave, y más grave aún si no se quiere reconocer que estas personas existen, que detrás de los números, las estadísticas, encuestas y de las metodologías de medición existen familias integradas por hombres, mujeres y niños sin sustento alguno, que son millones y que su atención no se puede soslayar.

Toda medición de la pobreza conlleva un cierto grado de subjetividad, un pensamiento teórico e incluso de cierto discurso político. Solo el hecho de definir el umbral de pobreza o línea de pobreza o establecer la cantidad de recursos de subsistencia para una persona en determinada sociedad, permite una amplia escala de posibilidades y puede ser motivo de grandes y muy apasionados debates metodológicos (existen varios métodos reconocidos para la medición de la pobreza, estos son el de las necesidades básicas insatisfechas (MNBI), el de la línea de pobreza (MLP) y su versión alimentaria (MLPa) y el integrado de pobreza (MIP).

Nuestro país se ha caracterizado por un alto grado de concentración del ingreso, siendo los sectores de menores ingresos los que han visto descender su poder adquisitivo y como consecuencia sus niveles de consumo y nutrición; cuando los ingresos son bajos en una población su rezago en el sistema alimentario es mayor.

La magnitud del problema es bastante considerable, por lo que es una prioridad nacional que el gobierno federal formule políticas sociales orientadas a instrumentar programas alimentarios de subsistencia para atender a los sectores más pobres y vulnerables de la sociedad.

El reto fundamental del gobierno federal al establecer la política social es definir una estrategia adecuada con la situación económica, social y política que vive el país, e instrumentar programas en cuanto a alimentación se refiere que garanticen de forma económica, oportuna y constante el abastecimiento de alimentos a los sectores de menores ingresos a precios bajos y con productos de alto nivel nutritivo en zonas marginadas y de difícil acceso.

En este contexto, DICONSA es la empresa con que cuenta el gobierno federal para atender la insuficiencia en el abasto de productos básicos en zonas rurales del país y en consecuencia, atenuar los rezagos alimentarios de su población.

La operación de esta entidad se basa en la canalización de recurso públicos a través de subsidios selectivos hacia los grupos de mayor pobreza, teniendo como fin el de abastecer de productos básicos en condiciones de suficiencia, oportunidad, calidad y al menor precio posible a la población rural marginada del país. Sus acciones están orientadas a la atención de los sectores de la población que se encuentran en condiciones de vida que le impiden acceder a los beneficios de una buena alimentación y en consecuencia mejores niveles de nutrición.

El ámbito de acción de DICONSA es mucho más amplio que el abasto de productos básicos, la red comercial que conforma en todo el país coadyuva en lograr una mejor calidad de vida para las familias que viven en las comunidades rurales y que no tienen otra alternativa de consumo, siendo el caso en algunos lugares de difícil acceso la única alternativa de poder adquirir productos básicos necesarios para su subsistencia.

DICONSA no se limita en llevar productos, su ámbito de acción le permite participar en la selección del tipo de alimentos que deben llegar a los grupos más necesitados, determina y orienta a través de la conformación de una lista de 21 productos denominada "canasta básica" el consumo de alimentos con un alto nivel nutricional. Los productos que integran esta canasta se caracterizan tener un bajo costo, ser nutritivos

y que estén disponibles para su consumo, destacando entre ellos el maíz, harina de maíz, azúcar, frijol, arroz y la leche en polvo.

Para realizar dicho objetivo la empresa cuenta con la infraestructura y la organización social necesarias en casi la totalidad de municipios del país, creando de esta manera una relación de corresponsabilidad en el abasto de las comunidades. Esta relación entre DICONSA y las comunidades han logrado crear la mayor red de tiendas para la distribución de alimentos no solo en el país, sino del todo el mundo. Las 22,866 tiendas con que cuenta la entidad para comercializar los productos básicos son propiedad de las comunidades y tiene presencia en 2 mil 288 municipios del país equivalente al 95% del total de los municipios.

La población objetivo de atención para DICONSA asciende a 21.9 millones de beneficiarios localizados en poblaciones de entre 500 y 4,000 habitantes en comunidades rurales con situación de pobreza, establecidas en las localidades de alta y muy alta marginación.

Para poder ofrecer bajos precios esta empresa realiza negociaciones con proveedores para obtener el mejor precio por volumen, contando además con la infraestructura necesaria que le permite eliminar el intermediarismo comercial y disminuir los precios al consumidor ofreciendo productos básicos y complementarios en promedio entre el 3% y el 7% más baratos que otras opciones de competencia.

Esta empresa participa en coordinación con el DIF en programas de alimentación y nutrición familiar, con LICONSA en la distribución de leche niños en zonas rurales marginadas, con el INI en la distribución de productos alimenticios a niños indígenas en albergues y con la SEDENA en caso de efectuarse siniestros por fenómenos naturales.

Sin embargo, su permanencia como una empresa viable económicamente dentro del ámbito social estará en función de ser más eficientes y eficaces en sus procesos financieros, administrativos, en la operación y en la organización social, a medida que

las acciones instrumentadas en su proceso de fusión obtengan los resultados esperados su futuro se definirá como una empresa que cumple su objetivo social y no una carga financiera para el gobierno. Asimismo, el gobierno federal deberá revertir sus políticas económicas en donde se margine la política social, en donde se debe privilegiar el gasto social y no castigarlo, de lo contrario se estará arriesgando la existencia de esta empresa.

Dicho lo anterior, no se quiere decir que la actuación y presencia de DICONSA es incuestionable y que sus acciones sean del todo correctas, se puede cuestionar los resultados de las políticas de los subsidios por parte del gobierno federal, si los subsidios llegan realmente a los sectores que lo necesitan, se puede cuestionar que tanto ha influido realmente la presencia de esta entidad en el combate a la pobreza en general, incluso se puede llegar a cuestionar su permanencia como una empresa viable económicamente hablando al venir disminuyendo los subsidios o de la carga financiera por concepto de bajas recuperaciones, se puede cuestionar el haber abandonado la atención en las zonas urbanas, de si en verdad se benefician a las comunidades más pobres, la ubicación de las tiendas, los precios de los productos. En fin, se puede cuestionar muchos elementos más, que por si mismos cada uno de ellos darían pauta a controversias mayores o investigaciones específicas. Cualquiera de estos cuestionamientos son válidos y hasta indispensables, fortalecen la operación y enriquecen su objetivo social, toda vez que al reconocer las fallas y corregirlas le permitirá a esta entidad operar con mayor eficiencia los recursos públicos destinados a atenuar el rezago alimentario del país.

Referente a las principales recomendaciones que se pueden establecer se encuentran entre otras, la de consolidar y fortalecer el proceso de fusión iniciado en 1999 por parte de las autoridades de DICONSA de tal manera que las medidas instrumentadas durante dicho proceso sean capaces de sanear las finanzas, la administración y los mecanismos de operación, para coadyuvar a la generación de los recursos necesarios que garanticen la permanencia de la entidad.

Asimismo, otra recomendación sería que las autoridades de DICONSA defiendan más el programa de abasto ante Secretarías de Hacienda y de la de Desarrollo Social para que la empresa cuente con los recursos necesarios y no se ponga en riesgo la operación de dicho programa.

La reformulación de las reglas de operación también sería otra recomendación para las autoridades de esta entidad, toda vez que en su elaboración deberá contener un mayor contenido social y basarse en necesidades y demandas reales de la población que se debe de ayudar, no solamente en las áreas rurales sino incluir nuevamente al canal urbano en donde existen individuos y familias en niveles de pobreza extrema, así como redefinir los topes poblacionales en donde las tiendas deben ubicarse e incluir también mecanismos de evaluación y supervisión para determinar el impacto social que tienen esta empresa en las comunidades.

La modernización deberá ser parte de las actividades diarias de la empresa, por lo que a las autoridades de DICONSA se les recomienda instrumentar un programa de calidad total y de modernización administrativa en todas las Direcciones Corporativas y Gerencias Estatales.

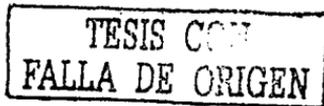
Otra recomendación, es la creación de un área de estudios económicos y sociales para superar la deficiencia que tiene DICONSA en cuanto a la generación de información oportuna, útil, real y fehaciente. Esta área deberá ser capaz de elaborar documentos e indicadores básicos para todas las áreas que integran esta empresa, en especial a la Dirección General, siendo los estudios de impacto social y económico en las poblaciones de atención los más importantes, toda vez que con los resultados de estos estudios se podrá medir si el trabajo de esta entidad es correcto y por consecuencia si están bien orientadas o no la acciones del programa de abasto.

Una última recomendación sería la posibilidad de contemplar la fusión de LICONSA y DICONSA en una sola empresa, de esta manera la SEDESOL disminuiría los costos en la operación de programas sociales y se aprovecharía que LICONSA es un programa social que también tiene presencia en todos los estados del país y es autofinanciable. Para DICONSA sería positivo en la medida de contar con la transferencia de recursos propios de LICONSA y la posibilidad de utilizar la experiencia de aplicar estrategias empresariales con contenido social que han sido exitosas.

Dicho todo lo anterior, DICONSA es un elemento de la política social de gobierno federal, un instrumento más en la lucha por la superación de la pobreza, no se puede concebir una política social de combate a la pobreza sin reconocer la labor de esta entidad pública, la cual consiste en llevar productos básicos a los sectores pobres de nuestro país, lo que conlleva directamente a elevar los niveles de nutrición de los que menos tienen; en tanto existan condiciones de miseria y pobreza en nuestro país la presencia de DICONSA será necesaria.

## ANEXOS

### REGLAS DE OPERACIÓN DE DICONSA



#### 1. Presentación

El Programa de Abasto Rural a cargo de DICONSA S.A. DE C.V., empresa descentralizada que pertenece al Sector Desarrollo Social, tiene el propósito de contribuir a la superación de la pobreza alimentaria, mediante el abasto a localidades en condición de alta y muy alta marginación, y el fomento de la economía a través de la creación y el fortalecimiento de los mercados locales apoyados en la organización y la participación comunitaria.

Las presentes Reglas de Operación del Programa de Abasto Rural, tienen como objetivo asegurar una aplicación eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos destinados a su operación, así como una distribución equitativa de sus impactos entre hombres y mujeres.

Estas reglas se emiten en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 54 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el presente Ejercicio Fiscal.

#### 2. Antecedentes.

El programa de Abasto Rural a cargo de DICONSA S.A. DE C.V., empresa resectorizada a partir de 1994 hacia la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), está identificado dentro de la Línea de Acción del Programa Nacional de Desarrollo Social 1995-2000, dirigida a garantizar el abasto de productos alimenticios para una adecuada nutrición de la población de escasos recursos, residente en zonas marginadas y aisladas, contenida dentro de la estrategia de impulso al desarrollo de capacidades para impedir la transmisión intergeneracional de la pobreza.

#### 3. Objetivos

##### 3.1. General

Garantizar el abasto de productos básicos y complementarios, a precios adecuados a las condiciones del mercado local, con eficiencia, oportunidad, suficiencia, calidad y alto valor nutricional, y coadyuvar a la incorporación de servicios adicionales, brindar el apoyo comercial a los proyectos productivos y apoyar los circuitos regionales de producción-consumo, que beneficien a la población rural localizada en zonas de alta y muy alta marginación, en situación de pobreza alimentaria, a través de la promoción de la participación social corresponsable.

##### 3.2. Específicos

- Contribuir a la estrategia integral de superación de la pobreza alimentaria e impulsar sinergias con otras instituciones
- Transferir ahorros a la población beneficiada
- Promover la existencia de tiendas comunitarias en las localidades y puntos de venta, que requieran de su atención para satisfacer las necesidades alimentarias de su población
- Convertir tiendas rurales del programa de abasto en Unidades de Servicio a la Comunidad
- Promover y organizar la participación de la comunidad para propiciar la corresponsabilidad en el Programa de Abasto Rural
- Apoyar la distribución, almacenamiento, venta y entrega de los productos elaborados por Licónsa
- Impulsar el desarrollo de proveedores locales, regionales y la comercialización de sus productos
- Orientar el patrón de consumo de los beneficiarios y beneficiarias hacia una mejor nutrición
- Apoyar a través de la red comercial e infraestructura de DICONSA, el desarrollo de proyectos productivos y promover la organización de productores
- Modernizar los procesos operativos y administrativos, elevando la eficiencia comercial y la eficacia social del Programa de Abasto Rural
- Promover la organización social comunitaria para el desarrollo social

#### 4. Lineamientos Generales

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

#### 4.1 Cobertura

Localidades rurales con población en situación de pobreza alimentaria, en zonas de alta y muy alta marginación o de difícil acceso y sin un proceso de abasto consistente

#### 4.2 Población Objetivo

Hogares en situación de pobreza alimentaria que habiten en las localidades objetivo, conforme a los criterios establecidos por la SEDESOL

#### 4.3 Características de los Apoyos

##### 4.3.1. Tipo de Apoyo

El Programa de Abasto Rural brindará su servicio por medio de tiendas y puntos de venta, para comercializar productos básicos y complementarios de calidad y con alto valor nutritivo, además de ofrecer otros servicios a la comunidad

Con el objetivo de coadyuvar en el desarrollo de las comunidades, las tiendas comunitarias habrán de convertirse, de manera gradual, en Unidades de Servicio a la Comunidad prestando, en las localidades donde sea posible, cuando menos tres servicios de entre los siguientes: telefonía rural, correo, telegrama, paquete básico de medicamentos (que no requieran prescripción médica según los criterios de la Secretaría de Salud), leche, tortillería, molino, cobro de energía eléctrica, cobro de agua potable, remesas de dinero, entrega y recuperación de apoyos de programas federales por ejemplo del Programa de Desarrollo Humano Oportunitades PROOCAMPO y sección de alimentos enriquecidos entre otros

No se podrá condicionar la prestación de los servicios antes mencionados a la compra de productos en la tienda. Tampoco se podrá condicionar la venta de ningún producto a la compra de algún otro tipo de productos

##### 4.3.2. Impacto

###### 4.3.2.1. Servicio

El Programa de Abasto Rural orientará su operación a la promoción de un modelo de abasto rural con participación social, al consumo con enfoque nutricional, dirigida hacia una mejora continua en todos sus procesos operativos, para incrementar la eficacia social del programa e impulsar el desarrollo comunitario

Para lograr lo anterior, la tienda comunitaria deberá ofrecer, invariablemente y en forma no limitativa

- Precios adecuados a las condiciones del mercado local.
- Calidad, variedad y suficiencia de productos
- Atención esmerada.
- Imagen comercial.
- Limpieza de sus instalaciones.
- Servicios complementarios al abasto
- Cumplimiento del horario de servicio establecido.
- Ofertas y promociones de mercancía en los casos en los que existan éstas por parte de sus proveedores.
- Asesoría de gestión y capacitación para la vinculación con otras instituciones y organismos para el desarrollo de proyectos productivos sustentables

###### 4.3.2.2. Estándares de Calidad

El Comité Rural de Abasto presentará a su comunidad informes sobre la operación de la tienda, y en asamblea analizarán la situación del abasto y el desarrollo comunitario.

##### 4.3.3. Monto del Apoyo

El apoyo del Programa de Abasto Rural a las comunidades, consiste en la transferencia de ahorro que se otorga a la población mediante la instalación de las tiendas y el expendio de productos a precios menores a los de otras alternativas de abasto

###### 4.3.3.1. Precios

El Programa de Abasto Rural establecerá una política general de precios que buscará ser la mejor opción del mercado, operando con eficiencia comercial y eficacia social, conducente a la viabilidad del Programa. El criterio para la fijación de precios será:

"El precio de los productos que integran la "Canasta Básica DICONSA" (anexo 1) y de la mezcla DICONSA. Se buscará transferir un margen de ahorro de entre 3 y 7% al consumidor, respecto a las alternativas comerciales de la localidad.

Las tiendas deberán destinar un área visible al público para exhibir permanentemente sus precios.

#### 4.4 Beneficiarios

##### 4.4.1. Criterios de Selección

La selección de la población beneficiaria se basa en el análisis de las características de marginación de las localidades, y de la consistencia del abasto local

##### 4.4.1.1. Elegibilidad

Los beneficiarios del Programa de Abasto Rural serán los hogares de localidades rurales con población, preferentemente, entre 200 y 2500 habitantes, definidas como de alta y muy alta marginación por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) 2000

##### 4.4.1.2. Transparencia

La tienda como piedra angular del Programa, exhibirá en un lugar visible el texto siguiente: "El Programa de Abasto Rural es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este Programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este Programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante la autoridad competente".

##### 4.4.2. Derechos y Obligaciones de los Beneficiarios

4.4.2.1. Derechos" Recibir servicios y productos de calidad a precios adecuados a las condiciones del mercado local. "Atención esmerada" Ofertas y promociones de mercancía, en los casos en que éstas se reciban de los proveedores del Programa de Abasto Rural." Recibir información sobre la operación del Programa y la administración de los recursos

##### 4.4.2.2. Obligaciones

Sufragar el costo de los productos y servicios que reciba, y participar de manera organizada y corresponsable en la operación del Programa de Abasto Rural

#### 5. Lineamientos Específicos

##### 5.1 Coordinación Institucional

##### 5.1.1 Instancia Ejecutora

DICONSA como responsable de la operación del Programa, promoverá sinergias económicas y sociales por medio de la vinculación estratégica con el sector público y privado, en beneficio de la población en pobreza alimentaria, así como para el suministro de alimentos con alto valor nutritivo y productos complementarios a la población declarada en situación de emergencia, incluyendo aquellos requeridos para el abrigo de la misma.

En esta vinculación, se considerarán diversos programas gubernamentales, incluidos Desarrollo Local (Microregiones), Opciones Productivas, Pueblos y Comunidades Indígenas, Jornaleros Agrícolas, la atención a los albergues escolares del Instituto Nacional Indigenista (INI), distribución de productos Diconsa, estímulos a la educación básica Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, DIF, Telecom y la Coordinación General de Protección Civil de la Secretaría de Gobernación, entre otros. La operación de los programas especiales se realizará conforme a la normatividad aplicable.

##### 5.1.2. Instancia Normativa

El Consejo de Administración de DICONSA S.A. de C.V. y las que resulten competentes de acuerdo a la normatividad aplicable.

### 5.1.3. Instancias de Control y Vigilancia

La Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), y el Órgano Interno de Control en la entidad

### 6. Mecánica de Operación

La operación del Programa se realizará por medio del trabajo coordinado de su Órgano Corporativo y Unidades, dígndlo a fortalecer el funcionamiento de las tiendas y puntos de venta.

#### 6.1. Operación y Mantenimiento.

Abasto DICONSA establecerá una estrategia de abasto basada en la demanda, la producción y el mercado potencial de cada localidad objetivo

El catálogo de productos del Programa de Abasto Rural estará compuesto por:

- Productos alimenticios y nutricionales.
- Productos para la higiene y la salud.
- Otros productos que autorice el Comité de Adquisiciones de Bienes para Comercializar.

La clasificación anterior incluya productos que se enlistan en el anexo 2 "Catálogo de Productos del Programa de Abasto Rural" de estas Péglias

Para ello, desarrollará un esquema de abastecimiento que garantice un inventario óptimo en tienda mediante una red de almacenes donde los inventarios sean suficientes para atender con oportunidad la demanda

Asimismo, integrará una cadena de suministro, vinculando negociaciones comerciales con una logística eficiente de su red de almacenes y flota vehicular

**Administración de Inventarios.** - El Programa de Abasto Rural mantendrá en todo momento los niveles necesarios de inventario para garantizar el abasto, optimizando los costos financieros

Cuando los inventarios de almacén se ubiquen en el nivel mínimo determinado, en forma automática se emitirá un pedido directo al proveedor para reponer las mercancías. Este procedimiento se aplicará cuando las características del almacén y localidades así lo permitan

Para garantizar los niveles necesarios de inventarios en almacenes y tiendas, el pedido se realizará en forma automática partiendo de sus necesidades reales, como consecuencia de la operación del sistema de reposición automática de inventarios anteriormente descrito

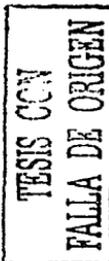
En los lugares donde no se pueda aplicar de manera inmediata el procedimiento anteriormente descrito, se iniciarán las acciones para mejorar el sistema de abastecimiento actual con base en pedidos de acuerdo a las características de las regiones y localidades

**Operación de Almacenes.** - El Programa de Abasto Rural realizará el abasto a las tiendas, teniendo como centro de operaciones el almacén, el cual operará de acuerdo con el número de tiendas, determinado por la poligonal de servicio como área de venta

Para obtener mayores ventajas en la adquisición de productos, el almacén recibirá directamente de los proveedores aquellas mercancías que permitan la consolidación de carga. En caso de que esto no sea posible, los productos podrán consolidarse en almacenes centrales, los cuales deberán posicionarse como la mejor opción en precio, calidad y servicio para los demás almacenes

Se revisará la pertinencia de cada uno de los almacenes y se fusionarán de manera gradual aquellos que no justifiquen su operación. Para ello se tomará en cuenta la opinión de las comunidades

**Logística.** - Para hacer más eficiente y rentable la cadena de suministro, el Programa de Abasto Rural implementará un nuevo esquema de red de almacenes, alineando los procesos y las rutas de surtimiento, la operación de su flota vehicular con la incorporación de las fortalezas logísticas de sus proveedores, para alcanzar estándares de máxima eficiencia y conseguir una importante disminución de costos



**Transporte.** Periódicamente se evaluará la operación de la flota vehicular para ajustarla gradualmente a los parámetros de eficiencia y rendimiento.

**Negociaciones Comerciales.** A partir de una cuidadosa selección de productos, el Programa de Abasto Rural desarrollará una política de negociaciones comerciales que asegure las mejores condiciones de comercialización, ahorro y un mayor impacto social.

Las negociaciones comerciales a nivel central serán llevadas a cabo por un grupo de expertos compradores, que, de manera profesional, negociarán compras oportunas y consolidadas de productos y marcas de consumo nacional para obtener economías de escala y mejores condiciones de distribución, tomando en cuenta la ubicación de las Unidades y los propios almacenes, con la finalidad de promover la equidad nacional.

A nivel local, se podrán efectuar negociaciones de productos de consumo regional. Las Unidades podrán adquirir cualquier producto, siempre y cuando obtengan mejores condiciones de precio, calidad, entrega, plazo e impacto positivo en el mejoramiento de la producción y economía de la región, que las negociadas centralmente para toda la Empresa. Sólo podrán comprar en forma local aquellas Unidades que cuenten con la autorización del Comrativo de DICONSA.

Preferentemente se efectuarán negociaciones y compras con proveedores legalmente constituidos y cuyos productos atiendan a los hábitos y preferencias de consumo a su desplazamiento y posicionamiento comercial. Esto aplicará tanto en negociaciones comerciales centralizadas como en las realizadas de manera local.

Con el objeto de construir espacios de comercialización para los productos transformados por los habitantes de las comunidades del medio rural, y de reducir el alto intermediarismo que se ha generado en la compra de granos, la Empresa promoverá también su compra a organizaciones y productores rurales.

Las adquisiciones a que se refiere este apartado deberán hacerse con apego estricto a las disposiciones legales aplicables.

**Política de Pagos a Proveedores.** El Programa de Abasto Rural operará con una política de pagos que privilegie la oportunidad y calidad en el suministro de las mercancías. Para ello, tomará en cuenta el ámbito de distribución de los proveedores, nivel de demanda de los productos, ciclo financiero, oportunidad comercial, disponibilidad de efectivo y posición de inventarios.

Se realizarán pagos centralizados para proveedores nacionales y marcas de alto consumo. Se llevarán a cabo pagos locales en compras descentralizadas considerando la rotación de sus mercancías, ciclo financiero, estado de la cobranza, disponibilidad financiera y posición de inventarios.

Semestralmente en el seno del Comité Nacional de Pagos, se analizarán estos factores para autorizar los pagos a proveedores.

**Ventas.** El Programa de Abasto Rural establecerá una política de ventas basada en el mercado potencial, al cual se pueda satisfacer con eficiencia y a precios adecuados. Con este propósito, se mejorará su imagen comercial y ampliará su cobertura de acuerdo a la población objetivo.

La Empresa impulsará una política de ofertas, en los casos en que las reciban de sus diferentes proveedores aplicando descuentos en productos que generen mayor tráfico en las tiendas, de manera que impacten directamente al consumidor.

**Profesionalización de los Recursos Humanos.** El Programa de Abasto Rural desarrollará un plan integral de capacitación, con base en criterios de rentabilidad, calidad en el servicio, operación eficiente y desarrollo productivo sustentable.

A los Encargados de tienda para que desarrollen sus capacidades y se mejore su función comercial, administrativa y de servicio comunitario.

A los Comités Rurales de Abasto y Consejos Comunitarios, para apoyar y supervisar la operación eficiente de tiendas y almacenes bajo una óptica de máximo desempeño, calidad y con metodologías participativas.

Al personal de los almacenes para que operen con criterios de desarrollo regional, con eficacia social, y con conciencia y compromiso de la misión social de la Empresa.

Al personal administrativo estatal y central, para lograr estándares de desempeño y mayores niveles de eficiencia y eficacia social.

## 6.2. Promoción

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

La Empresa establecerá mecanismos de promoción que le permitan una mejor comercialización de los productos que distribuye en beneficio de la población objetivo del Programa de Abasto Rural, para lo cual se apoyará en las estructuras de los Comités Rurales de Abasto y Consejos Comunitarios.

### 6.3. Información y Difusión

Con el propósito de fortalecer la integralidad de la política social, el Programa de Abasto Rural consolidará una base de datos en la que se especifiquen las localidades y puntos de venta en las que tiene presencia, para ello se sujetará a la norma que para tal efecto emita la SEDESOL.

Por su parte, el área responsable de la administración del Padrón Único de Beneficiarios de los Programas Sociales de la SEDESOL, brindará asesoría al Programa de Abasto Rural a efecto de estandarizar la información que con este propósito se genere.

La Empresa difundirá los aspectos relevantes relativos al Programa que opera mediante su página en Internet en la siguiente dirección: [www.diconsa.gob.mx](http://www.diconsa.gob.mx), a través de la página oficial de la SEDESOL [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx) u otros medios que DICONSA y SEDESOL consideren pertinentes.

### 6.4. Operación de Tiendas

Criterios para abrir nuevas tiendas - Para instalar una nueva tienda comunitaria, ésta deberá estar ubicada en una localidad objetivo identificada en el punto número 4.1 de las presentes Reglas de Operación.

Además se deben cubrir los siguientes requisitos:

- La comunidad deberá elaborar una solicitud de apertura avalada por la firma de al menos quince jefas o jefes de familia, dirigida a DICONSA.
- El Programa de Abasto Rural deberá realizar un estudio socioeconómico que garantice la pertinencia social y de justificación social de la tienda, y responder a esta solicitud en un plazo no mayor de 45 días.
- Los solicitantes deberán aportar un local comunitario equipado con anaqueles y tarimas en donde funcionará la tienda.
- Exhibir exclusivamente la imagen institucional y de aquellas que autorice expresamente la Empresa.
- Realizar la construcción social de la demanda.
- Determinar la poligonal de la tienda, que corresponderá a su área de influencia.
- Instalar una Asamblea Informativa.
- Celebrar una asamblea constitutiva para el nombramiento del Comité Rural de Abasto y del Encargado de tienda, así como del horario de servicio.
- Proporcionar capacitación al Encargado de la tienda y al Comité Rural de Abasto.
- Elaborar la nota de salida por transferencia de mercancías.
- Elaborar el acta de entrega de capital de trabajo y anexos.
- Firmar el pagaré que ampara el importe del capital de trabajo y activos en resguardo por parte del encargado y el Presidente del Comité Rural de Abasto.
- Celebrar una asamblea con intervención del Comité Rural de Abasto para la entrega del capital de trabajo.

Satisfechos los requisitos previos, la Empresa a través del Gerente de Unidad autorizará la apertura de la nueva tienda y el capital de trabajo que se asignará para su operación.

### Criterios para el funcionamiento de las tiendas

La Empresa asigna financiamiento a cada Comité Rural de Abasto, para constituir el capital de trabajo en especie, cuyo monto se determinará de acuerdo con la demanda social y el estudio de mercado. El capital de trabajo estará constituido, invariablemente por el inventario de las mercancías a vender.

El capital de trabajo de la tienda deberá ser suficiente para cubrir por lo menos 21 días de venta, a fin de asegurar el abasto.

En el caso de que el suministro a las tiendas esté limitado por condiciones de aislamiento geográfico o climatológico, el importe del capital de trabajo deberá asegurar el abasto hasta el siguiente surtimiento.

La Empresa establecerá, en forma conjunta con el Comité, en cada caso, los términos y plazos para la adecuación y recuperación de capitales conforme a la estacionalidad de la demanda o créditos otorgados.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

El catálogo de productos de la tienda deberá garantizar variedad, calidad, y presentaciones que lo hagan competitivo en el mercado. Asimismo, habrá de ser revisado periódicamente, a fin de adecuarlo a las situaciones cambiantes de la demanda por razón de preferencias o estacionalidad.

En los casos donde la comunidad lo solicite, la tienda podrá vender productos fuera del catálogo del Programa de Abasto Rural, siempre y cuando sea con capital Comunitario y la comercialización se dé preferentemente a través de las empresas sociales de los Consejos Comunitarios.

Conforme al Plan Integral de Capacitación, la Empresa impulsará un modelo de capacitación orientado al desarrollo de la capacidad emprendedora de los Encargados de tiendas y de los Comités Rurales de Abasto, con base en criterios de rentabilidad, calidad en el servicio, operación eficiente y desarrollo productivo sustentable.

#### Criterios para el cierre y reubicación de tiendas

La Empresa realizará permanentemente estudios sobre la pertinencia de las tiendas y procederá al cierre de las mismas, cuando se dé cualquiera de las siguientes situaciones:

- a) Sean violados los criterios de apertura y funcionamiento de la tienda;
- b) Se detecte desvío de recursos y daño patrimonial;
- c) Se utilice a los puntos de venta con fines políticos;
- d) Se establezcan en la comunidad alternativas comerciales que garanticen consistentemente el abasto de la "Canasta Básica Diconsa", del anexo 1;
- e) Por nula participación comunitaria. f) Que la Empresa y el Consejo Comunitario de Abasto del almacén que corresponda, determine que la tienda ya no es necesaria socialmente o es inviable económicamente para la comunidad.

Se podrán seguir atendiendo los requerimientos de las tiendas aperturadas, siempre que no se le haya retirado el capital de trabajo por haber caído en la situación "a", "b" o "c" de este apartado y pueda continuar operando con capital propio.

La reubicación de capitales de trabajo en tiendas atenderá a los siguientes criterios:

1. Que permita la transferencia de capitales de trabajo para la apertura de nuevas tiendas en localidades objetivo.
2. Hacer זאת a través de un proceso ordenado que permita recuperar capitales de trabajo.
3. Llevar un registro contable del movimiento de los capitales de trabajo.
4. Continuar el trabajo sólo con Capital Comunitario.

#### 6.5 Estructura Orgánica de la Participación

Los Comités Rurales de Abasto constituirán el órgano de representación de la comunidad para fines de la operación de las tiendas, lo cual no implica una relación laboral con la Empresa. Estarán conformados por un Presidente y su suplente, un Secretario y su suplente, un Tesorero y un Vocal de Contraloría Social, y sus miembros se elegirán democráticamente de entre los integrantes de la comunidad de que se trate, y la duración de sus funciones será por un periodo no mayor de tres años. Se fomentará su participación en el diseño y planeación del desarrollo integral de su comunidad y la de su región, inculcando el respeto a la naturaleza.

Los Consejos Comunitarios se integran por el conjunto de Comités Rurales de Abasto del ámbito de operación de un almacén de la Empresa, encargados de tienda, personal comunitario y autoridades de la comunidad e invitados y estará representado cada uno de ellos por una Mesa Directiva conformada por un Presidente, un Secretario, un Tesorero, un Vocal de Transporte, y un Vocal de Contraloría Social. Los Consejos Comunitarios elegirán a sus representantes democráticamente de entre los miembros Presidentes de los Comités de Abasto participantes en la misma forma y con la misma duración en sus funciones a las establecidas para los Comités Rurales de Abasto. Tendrán dentro de sus funciones:

- Participar en la vigilancia de los recursos, materiales e instalaciones con que opera el almacén.
- Evaluar la operación y eficiencia de surtimiento de las tiendas. Proponer alternativas de solución a los problemas que se detecten participando en su instrumentación.
- Promover la participación organizada de las comunidades, para el cumplimiento de los objetivos del Programa de Abasto Rural.

TESIS CCH  
FALLA DE ORIGEN

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

La conformación de la Mesa Directiva del Consejo Comunitario de Abasto y sus funciones se encuentran reglamentadas por los Estatutos correspondientes a las Asociaciones Civiles, y es su obligación el cumplimiento de las disposiciones relativas a las normas de su relación con la Empresa

## 6.6. Contraloría Social

Para el cumplimiento de las presentes Reglas, la relación de la Empresa con los habitantes de las comunidades rurales, se basa en la participación social y una lógica comercial que impulse la capacidad emprendedora y de supervisión de las organizaciones, para asegurar la calidad en el servicio y la transparencia en el manejo de recursos

Las instancias de participación comunitaria ejercerán conjuntamente las funciones de Contraloría Social, para el seguimiento de la participación comunitaria

## 7. Informes Programáticos-Presupuestarios

### 7.1. Avances físicos y financieros

Trimestralmente la Empresa reportará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, el avance físico-financiero de las metas, haciéndolo del conocimiento del Consejo de Administración, en el cual se deberán incluir los elementos siguientes

- Presupuesto original
- Presupuesto modificado.
- Avance al mes de referencia

Lo anterior con el objeto de verificar la congruencia del gasto respecto al avance físico-financiero de las metas y así cumplir con el informe de la situación presupuestal de la entidad

### 7.2. Cierre del Ejercicio

La entidad con objeto de informar a la Cámara de Diputados el gasto ejercido por cada una de las actividades institucionales autorizadas a la Empresa, incluirá el reporte de la cuenta pública, el cual será integrado por la Secretaría de Desarrollo Social para su presentación. Dentro de la cuenta pública se presentarán las explicaciones a las variaciones programáticas para tener mayores elementos acerca de las diferencias entre el presupuesto original autorizado y el ejercicio real

## 8. Evaluación

### 8.1. Evaluación Interna

El Programa de Abasto Rural dispondrá de un sistema de seguimiento y medición de resultados, basado en la integración de indicadores para la revisión de procesos operativos, a efecto de mantener un constante monitoreo y evaluación del desempeño del Programa de Abasto Rural y con ello, buscar alternativas de mejora que induzcan una mayor eficiencia en su ejecución. Asimismo con el fin de verificar el correcto desarrollo del Programa, así como el cumplimiento de sus metas y objetivos, se considerará la ejecución de Talleres Participativos con los beneficiarios para la evaluación sistemática de los procesos que forman parte de la operación de dichos programas

### 8.2. Evaluación Externa

Con apego al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el presente Ejercicio Fiscal, la Dirección General de Evaluación de los Programas Sociales conducirá la evaluación de resultados del Programa de Abasto Rural, que deberá realizarse por una institución académica y de investigación u organismo especializado de carácter nacional o internacional con reconocimiento y experiencia en la materia con base en los Términos de Referencia del Programa de Abasto Rural elaborados conjuntamente entre la Dirección General de Evaluación de Programas Sociales y Diconsa. Los resultados serán reportados a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados de acuerdo con lo establecido en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el presente Ejercicio Fiscal

### 9. Indicadores de Resultados

Con el propósito de cumplir la misión social de la Empresa con efectividad, calidad y satisfacción de la población objetivo, el Programa de Abasto Rural se evaluará de acuerdo a los siguientes indicadores

- Cobertura: total de localidades con tienda comunitaria entre total de localidades objetivo;
- Margen de ahorro: diferencia porcentual entre el precio de la Canasta Básica de productos DICONSA en la mejor alternativa local de la competencia, y su precio en la propia tienda comunitaria;
- Unidades de Servicio a la Comunidad: tiendas con tres o más servicios entre el total de tiendas;
- Productos Enriquecidos: importe de compras de productos enriquecidos entre total de compras de los mismos;
- Participación Comunitaria: número de Presidentes de Comité Rural de Abasto asistentes a Asamblea de Consejo entre número de tiendas del almacén

#### 10. Seguimiento, Control y Auditoría

Para fines de dar cumplimiento a sus atribuciones en términos de lo establecido en el numeral 5.1.3. de las presentes Reglas de Operación, el Órgano Interno de Control de la Empresa realizará las acciones que correspondan conforme a su programa anual

#### 10.1 Resultados y Seguimiento

El seguimiento de los resultados producto de las revisiones que realicen las diversas instancias fiscalizadoras a la operación del Programa de Abasto Rural, se llevará a cabo por medio de las sesiones que se realice el Comité de Control y Auditoría integrado en la Empresa

Los resultados que se analicen en las diversas sesiones, servirán a la Empresa como elementos de evaluación de las presentes Reglas de Operación

#### 11. Quejas y Denuncias

##### 11.1. Mecanismo, Instancias y Canales

El Órgano Interno de Control en el ámbito de su competencia, vigilará la atención de todas aquellas quejas y denuncias que presenten los particulares con motivo de conductas irregulares que se generen durante la prestación del servicio. También deberá vincularse con los vocales de la Contraloría Social para el seguimiento de las observaciones y asuntos de relevancia que se detecten en la operación de los programas

Las quejas o peticiones son captadas a través de los diferentes medios establecidos (directos, telefónicos, electrónicos y por correo) y remitidas posteriormente a los centros de trabajo, con el fin de que sus titulares instruyan a las instancias correspondientes para que se de solución a las mismas

En caso de que exista alguna queja o denuncia, así como cualquier anomalía en el servicio recibido, existen los teléfonos del Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía (SACTEL) 01-800-0014 800 para el interior de la República o el 30-03-20-00 para la Ciudad de México. Asimismo, el Órgano Interno de Control dispone para la atención de los beneficiarios del teléfono gratuito 01 800 900 27

La SECODAM, la SEDESOL y el Órgano Interno de Control respectivo, en el ejercicio de sus facultades, podrán realizar indistintamente en todo momento la inspección, fiscalización y vigilancia de los recursos federales, incluyendo la revisión programática presupuestal, así como en su caso atender las quejas y denuncias que se presenten sobre su manejo. Para tal efecto la instancia ejecutora conservará en forma ordenada y sistemática, toda la documentación comprobatoria de los actos que realice conforme a las disposiciones de la legislación aplicable

**NOTA:** Para una mejor comprensión de las presentes Reglas, donde se lee Programa de Abasto Rural, se entiende el Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S. A. de C. V., ya que así está aprobado en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el presente Ejercicio Fiscal

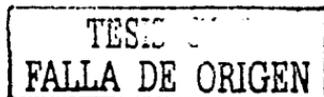
Donde se lee "la Empresa", se refiere a Diconsa, S. A. de C. V., que es la entidad responsable del Programa de Abasto Rural.

**ANEXOS PRESENTADOS EN LAS REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA DE ABASTO RURAL A CARGO DE DICONSA, S. A. DE C. V.**  
(DICONSA)

REGLAS DE OPERACIÓN. ANEXO 1:

CANASTA BÁSICA DICONSA

PRODUCTOS:



Alfonso Arroyo Rodríguez

137

- 1 - MAÍZ
- 2 - FRÍJOL
- 3 - ARROZ
- 4 - AZÚCAR ESTÁNDAR
- 5 - HARINA DE MAÍZ
- 6 - ACEITE VEGETAL COMESTIBLE
- 7 - DETERGENTE EN POLVO
- 8 - SARDINA
- 9 - LECHE EN POLVO
- 10 - PAPEL HIGIÉNICO
- 11 - CAFÉ SOLUBLE
- 12 - SAL DE MESA
- 13 - JABÓN DE LAVANDERÍA
- 14 - PASTA PARA SOPA
- 15 - HARINA DE TRIGO
- 16 - JABÓN DE TOCADOR
- 17 - GALLETAS MARIAS Y DE ANIMALITOS
- 18 - MANTeca VEGETAL
- 19 - CHOCOLATE EN POLVO
- 20 - CHILES SECAADOS
- 21 - ATÚN

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

RECLAS DE OPERACIÓN. ANEXO 2:

CATÁLOGO DE PRODUCTOS DEL PROGRAMA DE ABASTO RURAL

TIPO DE PRODUCTO

PRODUCTOS PARA LA ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN

ACEITE VEGETAL COMESTIBLE  
ACEITUNAS  
ADICIVOS  
ADOBOS  
ALIMENTOS INFANTILES COLADOS, PICADOS  
ALBERJON  
ALUBIA  
ARROZ A GRANEL  
ARROZ ENVASADO  
ATOLES  
ATÚN ENLATADO  
AVENA  
AZÚCAR ESTÁNDAR  
AZÚCAR REFINADA  
BEBIDAS DE FRUTA  
CAFÉ SOLUBLE  
CAFÉ TOSTADO Y MOLIDO  
CAJETA  
CARNES ENVASADAS  
CEREALES EN HOJUELAS  
CEREALES PARA BEBER  
CHICHARO  
CHICHARO CON ZANAHORIA  
CHILES CHIPOTLES  
CHILES JALAPEÑOS EN RAJAS  
CHILES JALAPEÑOS ENTROS  
CHILES SECOS  
CHILES SERRANOS  
CHICHORO  
CHOCOLATE DE MESA  
CHOCOLATE EN POLVO  
CHOCOLATE BOSQUINA  
CONCENTRADO LIQUIDO P/REFRESCOS  
CONDIMENTOS  
CONSOMA DE POLLO  
CREMA DE LECHE  
DIVERSAS COMIDAS PREPARADAS  
DULCES Y CARAMELOS  
ELOTES  
ESPECIAS ENTERAS  
ESPECIAS MOLIDAS  
EXTRACTOS  
FLANES EN POLVO

FRIJOL A GRANEL  
 FRIJOL ENVASADO  
 FRIJOLES ENLATADOS  
 FRUTAS ENVASADAS  
 FRUTAS SECAS  
 GALLETAS BASICAS  
 GALLETAS DIVERSAS  
 GARBANZO  
 GELATINAS EN POLVO  
 GRANOLA  
 HARINA PELADA  
 HARINA DE ARROZ  
 HARINA DE MAIZ  
 HARINA DE TRIGO  
 HARINA PARA HOT CAKES  
 HARINA PARA PASTEL  
 JAMONES ENVASADOS  
 JUGOS  
 JUGOS PARA BEBER  
 LECHE CONDENSADA  
 LECHE EN POLVO  
 LECHE EVAPORADA Y CONCENTRADA  
 LECHE MATERNIZADA  
 LECHE SABORIZADA  
 LENTEJAS  
 MAIZ BLANCO  
 MAIZ CACHUAZINTLE  
 MAIZ NO BLANCO  
 MAIZ PALOMERO  
 MANTICA DE CERDO  
 MANTICA VEGETAL  
 MAYONESAS  
 MERMEPADAS  
 MIEL  
 MIELE EN PASTA  
 MOSTAZA  
 NICITARES  
 PAN DE CAJA  
 PAPIILLAS  
 PASTAS PARA SOPA FIDEOS  
 PASTAS PARA SOPA HUECCAS  
 PASTAS PARA SOPA LARGAS  
 PASTAS PARA SOPAS MENUDAS  
 PILDONCILLO  
 POLVO PARA HORNEAR  
 PURI PARADOS P/BEBIDAS DE LECHE  
 PURE DE TOMATE  
 REFRIGSCOS EMBOTELLADOS  
 REFRIGSCOS EN POLVO  
 SAL EN GRANO  
 SAL MOLIDA Y REFINADA  
 SALCHICHAS ENVASADAS  
 SALSA CATSUP  
 SALSA PICANTE  
 SALSAS CASERAS  
 SARDINA ENLATADA  
 SOPAS INSTANTANEAS  
 SOYA TEXTURIZADA  
 SUPLEMENTOS ALIMENTICIOS  
 TE  
 VEGETALES ENVASADOS  
 VINAGRE  
 PRODUCTOS PARA LA HIGIENE Y SALUD  
 ALCOHOL  
 ALGODON  
 AROMATIZANTES  
 BIBERONES Y MAMILAS  
 BICARBONATO  
 BLANQUEADORES  
 CEPILLOS DENTALES  
 CREMAS DENTALES  
 CREMAS PARA USO PERSONAL  
 DESINFECTANTES  
 DESODORANTES DE USO PERSONAL

TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN

DETERGENTES EN POLVO  
DETERGENTES LIQUIDOS  
ESCOBAS, ESCOBETAS Y CEPILLOS  
FIBRAS Y ESTROPAJOS  
FRANELAS Y JERGAS  
INSECTICIDAS Y RATICIDAS  
JABON DE LAVANDERIA  
JABON DE TOCADOR  
LIMPIADORES EN POLVO  
LIMPIADORES FACIALES EN ALGODON  
LIMPIADORES LIQUIDOS  
MEDICINAS DE PATENTES SIN RECETA  
NAVAJAS Y RASTRILLOS DE AFEITAR  
PAÑUELOS  
PAÑALES DESECHABLES  
PAÑUELOS DE SECHABLES  
PAPEL HIGIENICO  
PRESERVATIVOS  
SERVILLETAS  
SOPAS CONDICIONADORES Y FLADORES  
SUAVIZANTE DE TIFLAS  
TALCO PARA BEBE  
TOALLAS SANITARIAS  
TRAPADORES Y MECHUDOS  
UNGUENTOS Y POMADAS  
OTROS PRODUCTOS ACEITES LUBRICANTES  
ACIDO MURIATICO  
ALIMENTOS PECUARIOS  
ARTICULOS DE MERCERIA Y COLORANTES  
ARTICULOS ESCOLARES  
BOLSAS PARA DESPENSAS  
BOLSAS PARA EL HOGAR  
CAJAS DE CARTON PARA DESPENSAS  
CAL PARA CONSTRUCCION  
CALZADO DE PLASTICO  
CEBADA PECUARIA  
CERILLOS  
CIGARROS  
COBAS Y COLCHONetas  
CUBIERTOS DESECHABLES  
ENCUENDORES  
ESTAMPILLAS POSTALES  
FERTILIZANTES  
FIDEOS  
GRASAS PARA CALZADO  
HERRAMIENTAS PARA EL CAMPO  
JUGUETES  
LAMINAS PARA CONSTRUCCION INTERNAS  
PAPEL ALUMINIO  
PILAS  
PLATOS DESECHABLES  
PRODUCTOS ELECTRICOS  
ROPA  
TARJETAS TELEFONICAS  
UTENSILIOS DE ALUMINIO Y ACERO  
UTENSILIOS DE PLASTICO, MADERA, VIDRIO  
UTENSILIOS DE LAMINA GALVANIZADA  
VASOS DESECHABLES  
VELADORAS  
VELAS

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## BIBLIOGRAFÍA

### A) BIBLIOGRAFÍA

1. **ANDA GUTIERREZ, CUAHTÉMOC:** *EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD: Debates y Opiniones 1993-1994*. Edición Independiente, México 1994.
2. **BOLTVINIK, JULIO Y HERNANDEZ LAOS, ENRIQUE:** *POBREZA Y DISTRIBUCION DEL INGRESO*. Siglo XXI Editores. México 2000.
3. **CONSEJO CONSULTIVO DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD:** *EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD*. Serie: Una Visión de la Modernización de México, FCE, México 1994.
4. **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.** Gómez Gómez Hnos. Editores, S de R.L., México 2002.
5. **DICONSA:** *MANUAL DE OPERACIÓN DE LA TIENDA RURAL*. DICONSA, México 2000.
6. **ECO, HUMBERTO:** *CÓMO SE HACE UNA TESIS: Técnicas y Procedimientos de Investigación, Estudio y Escritura*. Gedisa, España 1994.
7. **FONAES, ENCICLOPEDIA TEMÁTICA:** Tomo I: Actividades Sociales. FONAES-SEDESOL, México 2000.
8. **GARZA MERCADO, ARIO:** *MANUAL DE TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN PARA ESTUDIANTES DE CIENCIAS SOCIALES*. El Colegio de México, México 1988.
9. **GONZALEZ NAVARRO, MOISES:** *LA POBREZA EN MÉXICO*, El Colegio de México, México 1985.
10. **KLIKSBERG, BERNARDO (compilador):** *¿CÓMO ENFRENTAR LA POBREZA?*. Grupo Editor Latinoamérica - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Centro latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Argentina 1983.
11. **KLIKSBERG, BERNARDO (compilador):** *POBREZA: Un Tema Impostergable*. FCE, México 1993.
12. **LERNER, BERTA:** *AMERICA LATINA: Los Debates en Política Social, Desigualdad y Pobreza*. Colección: Las Ciencias Sociales, Miguel Ángel Porrúa, México 1996.
13. **MOLLAT, MICHEL:** *POBRES, HUMILDES Y MISERABLES EN LA EDAD MEDIA*. FCE, México 1988.

14. **ORTIZ WADGYMAR, ARTURO:** *INTRODUCCIÓN A LA INVESTIGACIÓN SOCIOECONÓMICA*. Trillas, México 1974.
15. **REAL ACADEMIA ESPAÑOLA:** *DICCIONARIO DE LA REAL LENGUA ESPAÑOLA*. Espasa-Calpe, Madrid 1970.
16. **RIVAS DURAN, L. A.:** *DICCIONARIO DE SINÓNIMOS Y ANTÓNIMOS*. Ediciones Ela, S.A., México 1982.
17. **SALINAS DE GORTARI, RAUL:** *DICONSA EN LA MODERNIZACIÓN COMERCIAL Y LA REGULACIÓN DEL ABASTO POPULAR*. Instituto Nacional de la Administración Pública, A.C., México 1988.
18. **SEDESOL:** *PROGRAMAS DE LA SEDESOL: RESULTADOS 1995-2000*. SEDESOL, México 2001.
19. **SOLIMANO, ANDRÉS (compilador):** *DESIGUALDAD SOCIAL: Valores, Crecimiento y el Estado*. El Trimestre Económico, Serie: Lecturas No. 90, FCE, México 2000.
20. **VÉLEZ, FÉLIX (compilador):** *LA POBREZA EN MEXICO: Causas y Políticas para Combatirla*. El Trimestre Económico, Serie: Lecturas No. 78, FCE-ITAM, México 1994.
21. **VUSKOVIK BRAVO, PEDRO:** *LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD EN AMÉRICA LATINA*. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM. México 1993.
22. **WARMAN, ARTURO (compilador):** *LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO: 1989-1994*. Serie: Una Visión de la Modernización de México, FCE, México 1994.

#### B) HEMEROGRAFÍA

23. **BANCO MUNDIAL:** *SERVICIOS SOCIALES PARA LOS POBRES: Comercio Exterior*, Revista del Banco Nacional de Comercio Exterior, Vol. 42, No. 5, mayo, p.p. 465-473, México 1992.
24. **DICONSA:** *FUSIÓN DE LAS EMPRESAS DEL SISTEMA DICONSA*. Dirección de Planeación. Documento Interno de Trabajo, p.p. 20, México 1999.
25. **KLIKSBERG, BERNARDO:** *COMO REFORMAR EL ESTADO PARA LA LUCHA CONTRA LA POBREZA*. Comercio Exterior, Revista del Banco Nacional de Comercio Exterior, Vol. 42, No. 5, mayo, p.p. 477-482, México 1992.

26. HUERTA, ARTURO: *LA POBREZA EN MÉXICO*. Economía Informa. Revista de la Facultad de Economía. UNAM. No. 290, septiembre, p.p. 22-27, México 2000.
27. BOLTVINIK, JULIO: *EL CONOCIMIENTO Y LA LUCHA CONTRA LA POBREZA EN AMERICA LATINA*. Una guía para el lector. Comercio Exterior, Revista del Banco Nacional de Comercio Exterior, Vol. 42, No. 5, mayo, pp 483-489, México 1992.
28. LEVY ORLIK, NOEMÍ: *EVALUACIÓN DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO DEL PERIODO ZEDILLISTA*: Menor bienestar y creciente inestabilidad. Economía Informa. Revista de la Facultad de Economía. UNAM. No. 290, septiembre, pp 13-21, México 2000.
29. PROYECTO REGIONAL PARA LA SUPERACION DE LA POBREZA EN AMERICA LATINA (PNUD): *UNA ESTRATEGIA PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA*. Comercio Exterior, Revista del Banco Nacional de Comercio Exterior, Vol. 42, No. 5, mayo, pp 454-464, México 1992.
30. SEDESOL: *LOS CAMINOS DE SOLIDARIDAD*. SEDESOL, p.p. 100, 1991