

49



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

TESINA

*Hacia la construcción de espacios propios  
en la implantación de políticas públicas para el desarrollo social:  
el caso de las Cajas Solidarias en México, 1993-2000.*

Presentada por: Yolanda del Rosarid Luna Martínez  
Ciencias Políticas y Administración Pública  
(Ciencia Política)

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

Otoño 2007



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

Todo el material contenido en esta tesis 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.

---

*Este trabajo está dedicado:*

*A mis maravillosos padres; quienes con su amorosa dedicación,  
afiento constante y modelo de integridad hacen de mí lo que soy.*

*A Pepe, Gaby y Checo, mis queridos hermanos,  
por su ejemplo de superación y cariño incondicional.*

*A Luis, Jorge, María y Joserra:  
chicos, esto es también por ustedes.*

*A mi amado Aro; tu inteligencia y amor  
han sido siempre mis mejores apoyos.*

*A mi querida Universidad, por su generosidad y paciencia.*

---

*Asimismo, agradezco:*

*A Rosa Elena Montes de Oca Luján, por haberme recibido y apoyado en el inicio de mi vida profesional.*

*Al Consejo Coordinador Nacional de Cajas Solidarias (CCNCS), por haberme dado la oportunidad de servirle y hacer mío su proyecto.*

*A mis queridos "cajeros", en cuyos ojos comprendí mi propio aprendizaje.*

*A los amigos que amablemente me proporcionaron documentos e imágenes relativas al Programa de Cajas Solidarias para su uso académico: Gracias Abraham, Felipe, Julieta, Oralia y Vicente.*

*A mi asesora, la profesora Karla Valverde Viesca; su estímulo constante y apoyo decidido me permitieron llegar a la meta trazada.*

*A los profesores sinodales, por su valiosa colaboración en la revisión de este trabajo.*

## HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE ESPACIOS PROPIOS EN LA IMPLANTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO SOCIAL: EL CASO DE LAS CAJAS SOLIDARIAS EN MÉXICO, 1993-2000

### ÍNDICE

	PÁGINAS
➔ INTRODUCCIÓN.....	6-13
➔ LAS POLÍTICAS PÚBLICAS GUBERNAMENTALES SOBRE PROGRAMAS SOCIALES EN MÉXICO.	
◊ Caracterización de las Políticas Públicas. Objeto, sujeto y campo de estudio de la herramienta de análisis.....	14-18
◊ La modernización como elemento sustancial en el proyecto de la reforma del Estado Mexicano.....	19-24
◊ La estructura de organización para la modernización del sector: el Programa Nacional de Solidaridad.....	25-27
◊ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000: el desarrollo social y el combate a la pobreza.....	28-33
➔ EL PROGRAMA NACIONAL DE CAJAS SOLIDARIAS.	
◊ Antecedentes y origen del Programa.....	34-40
◊ Estructura y operación de las Cajas Solidarias.....	40-47
◊ El proceso de transferencia de funciones institucionales como un paso a la autonomía: la construcción de la Red Nacional de Cajas Solidarias.....	47-52
◊ Diagnóstico del Programa Nacional de Cajas Solidarias: fortalezas y debilidades de un proyecto excluyente.....	53-64
◊ La autogestión y apropiación como motores del desarrollo local y regional: la responsabilidad del sujeto social.....	64-69.

➔ LA PROPUESTA DE LA NUEVA ADMINISTRACIÓN FEDERAL PARA LA ATENCIÓN DEL SECTOR SOCIAL: LA REFORMA ESTRUCTURAL Y LA POSIBLE INCLUSIÓN DE LAS CAJAS SOLIDARIAS.	
◊ La nueva visión sobre el tema de la pobreza y el desarrollo social: la deuda pendiente.....	70-86
◊ El proyecto de la Banca Social: la cruzada por el desarrollo de las finanzas populares.....	87-91
◊ El esquema de regulación financiera para el sector social de la economía propuesto por las autoridades federales: la apuesta por la autosupervisión de las entidades de ahorro y crédito popular.....	92-100
➔ CONCLUSIONES.....	101-107
◊ Hacia un proyecto de transferencia incluyente con privilegio de la acción social participativa del sector de Cajas Solidarias, en el marco de la nueva administración federal.	
➔ FUENTES DOCUMENTALES.....	108-111
➔ ANEXOS	
A) Discurso pronunciado por el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, durante la Reunión Nacional de Cajas Solidarias celebrada en Bernal, Querétaro, el 14 de mayo de 1997.....	113-115
B) Mapa: Regionalización de la Red Nacional de Cajas Solidarias.....	116-117
C) Cuadro: Cajas Solidarias y principales indicadores a diciembre de 2000.....	118-122
D) Testimonios de integrantes de Cajas Solidarias.....	124-129
E) Fotografías.....	130-135

## → INTRODUCCIÓN

El crecimiento económico es una condición fundamental pero no suficiente para promover una mejor calidad de vida, superar la pobreza y eliminar la discriminación y exclusión social. Se requiere de políticas públicas integrales y multidisciplinarias aplicadas por el Estado con la participación activa y plena de la sociedad civil.

Tales políticas deben promover la igualdad de oportunidades y de acceso a los servicios básicos de la infraestructura social, fortalecer la participación colectiva y establecer incentivos o programas específicos para atender las necesidades de los grupos más vulnerables. Para superar la pobreza se requiere además, un sistema democrático con plena vigencia del estado de derecho.

El desarrollo social y el desarrollo económico deben ser entendidos como parte de un mismo proceso y concebirse de manera integral y coherente, donde como lo marca el análisis de las políticas públicas expuesto en este trabajo, se exploren nuevos mecanismos de gestión pública compartida en busca de la equidad en el diseño, implantación, ejecución y evaluación de las acciones de gobierno, de manera acorde a las exigencias cada vez más firmes y complejas de la sociedad.

Así, la preocupación por favorecer el crecimiento económico debiera ser compatible con la búsqueda de mayores niveles de equidad social, logrando una vinculación positiva y una potenciación mutua entre las entidades de la administración pública federal, responsables de dichas áreas.

Uno de los factores esenciales para el crecimiento económico de un país, es la existencia de un sistema financiero amplio y eficiente que fomente el ahorro y que sea capaz de movilizarlo materializándose en fuentes de financiamiento para la inversión productiva.

Sin embargo, un concepto tan amplio e integral como lo es el desarrollo económico no alcanza a ser cubierto por el sistema financiero tradicional, debido a que es incapaz de atender las necesidades financieras de grandes segmentos de la población. Se requiere entonces, un sistema financiero innovador que garantice el acceso a los servicios financieros a todos aquellos que lo demanden.

En este sentido, los segmentos más pobres de la población que viven en regiones desatendidas precisan de un sistema financiero adecuado a sus características y cerca de sus localidades, que garantice la eficiencia y la equidad en la captación y asignación de recursos para la inversión, el crecimiento y el desarrollo de sus propias comunidades.

La política de desarrollo social y regional deben ser vinculadas con una innovadora política financiera y económica, de tal manera que exista congruencia entre los recursos disponibles y las necesidades del desarrollo. En este sentido, las finanzas populares representan una estrategia de desarrollo endógeno, que potencia las habilidades empresariales y las formas de organización existentes en las distintas regiones del país, la actuación del tercer sector.

Curiosamente, fue con ese espíritu que nació hace ya más de ocho años el Programa Nacional de Cajas Solidarias.

El discurso gubernamental que diera contexto a esta nueva política pública durante la década pasada, planteó que para dar atención eficaz y oportuna a los millones de mexicanos que subsisten en condiciones de pobreza y pobreza extrema, considerando la insuficiencia de recursos disponibles, se requiere de una estrategia de largo aliento y claramente definida, sustentada en los siguientes principios básicos:

- ➔ La política social debe alcanzar un estatus de "política de Estado", logrando la permanencia de los programas de mediano y largo plazo, trascendiendo los cambios de funcionarios y la alternancia de partidos o grupos gobernantes.



- ➔ De cara al nuevo federalismo, la planeación del gasto social y los programas de combate a la pobreza, deben incluir la participación de los tres órdenes de gobierno.
- ➔ El combate a la pobreza es de carácter nacional, ello implica una distribución equitativa y racional del gasto social, evitando los criterios coyunturales y la discrecionalidad en la asignación de los recursos.
- ➔ Los ciudadanos, sus organizaciones y comunidades, son los actores principales en la lucha por superar sus niveles de empleo, ingreso y bienestar; ningún programa será viable si no incluye su participación de manera organizada y consciente.

Como podemos observar, dentro de las políticas gubernamentales de desarrollo social del Estado Mexicano y en el contexto del proyecto de reforma modernizadora del mismo, se tiende, en el caso específico que nos ocupa, hacia la redefinición de las funciones institucionales respecto de las organizaciones sociales, por lo cual, en los últimos dos sexenios se ha promovido el establecimiento de políticas públicas que fomenten los procesos de transferencia al tercer sector.

Así pues, en este contexto de política social del gobierno mexicano, podemos ubicar el objeto de estudio que nos ocupa: las Cajas Solidarias. Éstas surgen en 1993, cuando campesinos nayaritas solicitaron al entonces Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, se les dotara de un instrumento financiero que les permitiera el acceso a créditos baratos y con trámites menos engorrosos que los que proporcionaba la banca comercial y la banca de desarrollo.

De este modo, las Cajas Solidarias comenzaron a funcionar bajo la responsabilidad institucional de la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo a las Empresas Sociales, mejor conocido como Fondo Nacional de Apoyo a las Empresas Sociales (FONAES), órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social.

A finales del año 2000, estos instrumentos suman 218, ubicados en las zonas más deprimidas de 25 estados del país; sobra decir que el espectro social que se conforma resulta de lo más diverso y por tanto, social, cultural y políticamente complejo.

Este instrumento parecía estar acorde con la política de modernización del Estado, que planteaba la conclusión de la formación de un Estado menos social y más propietario, para dar principio al Estado más social por responsabilidad compartida; esto es pues, la síntesis de la Reforma del Estado propuesta por el sexenio de Salinas de Gortari, la cual debía responder a las demandas de bienestar de la población, de una sociedad más exigente y activa, que ya no acepta el paternalismo del gobierno ni se sienta a esperar a que el Estado le resuelva sus problemas.

Desde la elaboración del proyecto para constituir Cajas de ahorro y crédito propiedad de los productores del campo, se les concibió con la idea de crear un movimiento de Cajas que alcanzara los frutos como resultado de la unión de esfuerzos, quedando como base y fundamento de ese nivel superior de organización la experiencia de cada Caja Solidaria.

En 1995 se expuso y aprobó en el I Encuentro Nacional de Cajas Solidarias impulsar objetivos y metas comunes para avanzar en la formación de una verdadera red nacional de Cajas Solidarias. Los acuerdos emanados de ese primer Encuentro dieron vida al Consejo Coordinador Nacional de Cajas Solidarias, hoy constituido legalmente como Asociación Civil.

En aquella reunión, los directivos de las Cajas acordaron que la misión de éstas es: *desarrollar una red de Cajas como un organismo financiero autónomo, rentable y confiable que ofrezca servicios de ahorro y préstamo, adecuados a las condiciones y necesidades de la población rural principalmente y así contribuir a elevar su nivel de vida.*

También definieron dos grandes objetivos en su desarrollo: 1) consolidar la Red de Cajas Solidarias tanto a nivel organizativo como operativo, y 2) fomentar la creación de un organismo propio, autofinanciable, de segundo nivel, que permita la integración financiera de las Cajas y el otorgamiento de servicios a las mismas.

Actualmente, acorde con lo anterior y con base en una propuesta institucional, consensada entre las propias Cajas, el Consejo Coordinador Nacional de Cajas Solidarias, A.C., es el protagonista de un novedoso proceso de transferencia de funciones institucionales a los propios socios de las Cajas.

La propuesta busca como objetivos centrales el sentar las bases de integración de la Red y sus organismos técnicos de segundo nivel, así como iniciar el proceso que culmine en la autonomía del movimiento de Cajas Solidarias.

Ante este panorama general y dentro del contexto político y social que se vive en México, me parece necesario el que, hoy por hoy, se haga un alto que brinde espacios a la reflexión y al análisis de este instrumento financiero, pero no de manera esquemática. No se trataría de centrar la discusión en los aspectos que expresan los índices o estadísticas, o los resultados financieros, sino de revisar aquellos aspectos de mayor subjetividad y menos asibles que los estados de resultados, las actas de asamblea, entre otros. Me refiero básicamente, a las aristas de carácter político, social y cultural que a nivel nacional, y sobre todo, desde el punto de vista de un análisis de políticas públicas, inciden en las Cajas Solidarias, sobre todo en el marco del proceso de transferencia antes mencionado.

Por ello, el presente trabajo presenta como problematización fundamental, el evidenciar las carencias en la implantación del Programa de Cajas Solidarias, en tanto política gubernamental, ubicándola en el ámbito teórico de la reforma y modernización del Estado Mexicano y de sus políticas sociales.

Asimismo, el señalar tales carencias, conlleva a la necesaria formulación de propuestas mínimas a integrar en un diseño más acorde para la población objetivo, el cual deberá guardar congruencia con las propuestas recientes que para el sector cooperativo han sido dadas a conocer, tanto por las autoridades financieras, como por el grupo de trabajo de la nueva administración federal que es responsable de las cuestiones sociales y económicas, el mismo que plantea el proyecto de la Banca social en México.

Así, los objetivos de este trabajo, son:

- A. Presentar una descripción sobre el origen, estructura, operación y situación actual del Programa de Cajas Solidarias, como parte de una política gubernamental factorialmente excluyente, en el marco de las Políticas Públicas y con acento en el discurso modernizador de la reforma del Estado Mexicano.
- B. Evidenciar que el mejoramiento de una política de este tipo, parte de la consideración fundamental de que ésta debe ser pública por privilegiar tal interés y no pública como sinónimo de gubernamental.

Mientras que la hipótesis que conduce el presente trabajo es la siguiente:

*El poco éxito en el proceso de transferencia al tercer sector del Programa de Cajas Solidarias, ha sido resultado de la implantación de una política pública deficiente, que no ha privilegiado la auténtica apropiación del instrumento por parte de los sujetos sociales que conforman a dichas entidades.*

El trabajo se encuentra dividido en cuatro apartados. *En el primero*, se abordarán brevemente algunos conceptos políticos que considero fundamentales para la construcción del marco teórico, comenzando por la caracterización de las Políticas Públicas, pasando por una breve revisión de algunas cuestiones de filosofía política relativas a los discursos de la modernidad, como el propuesto por Michel Crozier, en su libro "Estado Moderno, Estado Modesto", pues desde mi punto de vista, deja entrever características manifiestas en la elaboración de la política social de los dos sexenios antes mencionados, cuando precisamente se inicia el programa de Cajas Solidarias.

*Dentro de mismo capítulo*, se definirán las políticas públicas que para el sector social se implantaron por parte del gobierno federal durante el sexenio salinista y su continuación con Zedillo. Tendrá que ver directamente con los planteamientos del gobierno en lo que a bienestar social se refiere, en particular a la política pública denominada "superación de la pobreza", en donde se incluirían las cuestiones fundamentales de documentos oficiales, como el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa de Combate a la Pobreza.

Con los elementos anteriores, *el segundo apartado* ubica la discusión para el caso particular de las Cajas Solidarias, en donde por una parte se presenta la caracterización de las mismas: los antecedentes y origen del programa, su diagnóstico y principales indicadores, el proceso de transferencia de funciones institucionales a las propias Cajas, entre otras generalidades. Por otra parte, se reconoce que el programa fue creado como una política social gubernamental que, como tal, resultó excluyente, ineficaz y con privilegio de los resultados cuantitativos del mismo, olvidando la importancia de los resultados de impacto social verdadero en las comunidades objetivo.

*Un tercer apartado* expondrá los lineamientos generales, así como las estrategias estructurales de la propuesta de la nueva administración gubernamental, bajo el mandato del presidente Vicente Fox, respecto a la orientación de la política social y dentro de ésta, al desarrollo de un proyecto de Banca social, entendido éste como la creación de un gran sistema nacional de microcrédito que permita a los excluidos transformarse en emprendedores.

*Finalmente*, se expondrán las conclusiones y propuestas mínimas, tendientes a un análisis integral y de prospectiva exitosa para el Programa, en el marco de la transferencia de funciones de la institución al tercer sector, ya ubicado como tarea propia de los socios integrantes de las Cajas Solidarias con el acompañamiento de los agentes institucionales, así como su posible inclusión en el proyecto que para el sector social de la economía propone la nueva administración federal.

Como participe durante más de seis años en el esfuerzo que representó el arranque del movimiento de Cajas Solidarias, es mi deseo más ferviente brindar un espacio de reflexión y análisis que coadyuve a reorientar el rumbo que lleve a los integrantes de estos instrumentos financieros hacia una madurez en la organización social, y que ésta redunde en un verdadero elemento de apoyo a algunos de los que conforman el amplio sector social de la economía mexicana.

Ese es el espíritu con el sugiero a usted, amable lector, considerar las páginas de este trabajo.

## ➔ LAS POLÍTICAS PÚBLICAS GUBERNAMENTALES SOBRE PROGRAMAS SOCIALES EN MÉXICO.

### ◆ Caracterización de las Políticas Públicas. Objeto, sujeto y campo de estudio de la disciplina.

Para ubicar el tema del presente trabajo desde la perspectiva de las Políticas Públicas, resulta pertinente el caracterizar de manera general esta propuesta de análisis, a cuyo amplio uso nos enfrentamos las más recientes generaciones de egresados de alguna disciplina de las Ciencias Sociales.

Para tal efecto, a continuación se presentan los puntos fundamentales que explican el origen, objeto, sujeto y campo de estudio de esta herramienta de análisis, con los cuales más adelante podremos continuar la discusión relativa al asunto específico que nos ocupa: las Cajas Solidarias.

El concepto Políticas Públicas designa un nuevo campo multidisciplinario y profesional que se ha desarrollado en las sociedades liberal-democráticas o industriales en las últimas cuatro décadas, especialmente en Estados Unidos e Inglaterra.

La propuesta original de Ciencias de Políticas (*Policy Sciences*) fue elaborada por Harold D. Lasswell y Daniel Lerner en el año de 1951, cuando las Ciencias Sociales vivían un proceso de fragmentación dada la profunda especialización presente en las diversas disciplinas. Es decir, el alejamiento entre las ciencias que llevó a dejar en una isla desierta a la política, la cual requería del concurso multidisciplinario para llevar adelante las propuestas y acciones que dieran solución a los problemas que la sociedad y la clase gobernante, en este caso las norteamericanas demandaban, en medio de un difícil escenario internacional.

De este modo, resultaba impostergable el desarrollo de una sana y útil relación entre la política y la ciencia, a fin de lograr una política racional acorde a las necesidades más urgentes. Una reorganización de la política en tanto ciencia y con su significado práctico que provocara el que las ciencias sociales salieran de las aulas universitarias, a veces su único reducto, para realmente ser parte de la toma de decisiones de los gobiernos, es decir, de la implantación de políticas.

Cuando estas ciencias, que poseen sus propios campos de estudio, se enfocan rigurosamente al diseño e implantación de políticas buscando dar solución precisamente a problemas de políticas, entonces hablamos de Ciencias de Políticas, las cuales pueden

ser tan flexibles como para permitir la entrada de contribuciones de otras ciencias no sociales.

Así, el interés de conocimiento que poseen las Ciencias de Políticas es el proceso mediante el cual se elabora una política relativa a la resolución de los problemas fundamentales del hombre que vive en sociedad, orientada a la realización plena de la dignificación humana. En este proceso, se señala la importancia que para la naturaleza de estas ciencias representa la multidisciplinariedad, su orientación a problemas concretos y por ello, su necesaria contextualización.

En 1971, Lasswell retoma su propuesta en un contexto de cambio. La sociedad reclamaba el uso práctico de la ciencia como una respuesta efectiva a los problemas sociales aún no resueltos, a modo de una toma de conciencia de su verdadera responsabilidad ante la comunidad. Esta nueva circunstancia obliga a que Lasswell plantee de manera más clara su programa en su libro *A Preview of Policy Sciences*, en donde podemos entender de manera más sistematizada el análisis que se ofrece, mismo que divide en dos grandes marcos de referencia que situaremos bajo el siguiente esquema:

**CIENCIAS DE LAS POLÍTICAS EN LASSWELL**

El conocimiento <i>del</i> proceso de la política (Knowledge of)	El conocimiento <i>en el</i> proceso de la política (Knowledge in)
Se refiere a la tarea de conocer el proceso de decisión de la política como sucede. Busca descripciones, definiciones, clasificaciones, explicaciones del hecho en sí mismo, del cómo y por qué de las decisiones de gobierno: por qué unos son problemas públicos y otros no, por qué unos son más importantes que otros y del cómo se determinaron las prioridades en la agenda de atención del poder gubernamental.	Se refiere a la acción de ya incorporar los datos y los supuestos científicos en el proceso de selección y decisión de la política, con el objetivo de corregir y mejorar la decisión pública. Busca el concurso de las ciencias (sean sociales o no, cuando así se requiera), con el objetivo de encontrar racionalidad en la creación, análisis, elección e implantación de las opciones de política.
El <i>knowledge of policy</i> se interesa por el objeto de conocimiento.	El <i>knowledge in policy</i> se interesa en el proceso de conocimiento.

Fuente: Luis F. Aguilar Villanueva.- *El Estudio de las Políticas Públicas*.- Edit. Porrúa. 2ª Ed. México, 1996. p.p. 52-53



Para Harold Lasswell, estas dos caras de la misma moneda son interdependientes y se complementan, son interdisciplinarias y siempre contextuales, es decir, el análisis de un problema de política bajo esta perspectiva, obliga a estar atentos tanto por el hecho en sí mismo como por el ámbito en el que se desarrolla y al cual impacta o por el cual se ve afectado.

Aunque existieron diversas reacciones ante la propuesta más acabada de Lasswell, los dos bandos principales coincidían en que era necesario el aporte y contribución del conocimiento de las ciencias a la decisión de políticas; sin embargo, esta división ocasionó la ruptura del proyecto de Lasswell; por un lado se rechazaba la interdisciplina; por el otro, se rechazaba la interdependencia entre el *conocimiento de* y el *conocimiento en*.

Así, los dos grandes grupos que reaccionaron a tal propuesta se dividieron en algo así como lo que conocemos en el medio político mexicano por *tecnócratas* y *políticos*, es decir:

**POSTURAS FRENTE A LA PROPUESTA DE LASSWELL**

Los interesados únicamente en el asunto normativo-técnico para el análisis y diseño de la política.	Los interesados en el proceso decisorio, con carácter interdisciplinario, pero sólo para entender la manera como se tomaban las decisiones.
Éstos prefirieron la expresión <i>policy analysis</i> .	Éstos prefirieron la expresión <i>policy sciences</i>

Ambos grupos o corrientes han tenido importantes intelectuales al frente, así como sitios de privilegio en centros de altos estudios e incluso en la clase política norteamericana.

Un ejemplo que es pertinente mencionar para efectos de este trabajo, es el caso de un grupo de estudiosos orientados a la lectura política de los problemas y a la viabilidad administrativa de las decisiones, que tuvieron influencia en las políticas reformistas lanzadas por los presidentes Kennedy y Johnson para atacar de raíz los problemas de la pobreza, discriminación y desempleo:

\*Alrededor del entonces poderosísimo Departamento de Salud, Educación y Asistencia, incontables sociólogos y politólogos diseñaron, experimentaron, supervisaron y evaluaron los programas sociales innovadores. Los resultados fueron desalentadores para las dos corrientes. Los problemas públicos rebasaban por mucho a las políticas públicas; el uso

intensivo de ciencia e investigación en los programas no era determinante en la solución de los problemas y frecuentemente generaba problemas adicionales mayores".<sup>1</sup>

En la guerra contra la pobreza de ese entonces en Norteamérica, no fueron consideradas las causas de los males sociales por aliviar y de sus consecuencias; no existieron objetivos claros ni compartidos. Se comenzaron muchos programas sin información suficiente o adecuada; se buscó la innovación más que la información y el análisis.

"Se ignoró la importancia de la implementación y se le dejó candorosamente en manos de funcionarios y burócratas supuestamente imparciales. Se descuidó por mucho tiempo la evaluación de los programas y demasiado tarde se descubrió que carecían de teoría, metodología y datos".<sup>2</sup>

Pero por muy paradójico que parezca, antes que minar el estudio de las políticas públicas, tales fracasos sirvieron para que en la década de los 70 se reactivara el interés y necesidad de brindar una mayor atención a las Ciencias Sociales. Así, muchas universidades comenzaron a ofrecer programas de posgrado en análisis de políticas públicas, situación que desde hace algunos años es posible observar también en nuestro país.

El hilo conductor de tales programas es una currícula integrada por métodos cuantitativos, microeconomía, análisis político y organizacional, con una orientación profesional hacia el diseño de políticas públicas racionales desde la perspectiva económica y viables en los ámbitos político y administrativo. La siguiente cita define claramente este perfil:

"¿Cuáles instrumentos usa el analista de políticas? Teoría Política cualitativa, para depurar la imagen de hacia dónde queremos ir; modelación cuantitativa para sistematizar nuestras conjeturas de cómo llegar al sitio deseado; microeconomía para disciplinar el deseo con la aceptación de recursos limitados; teoría de las organizaciones, para reconocer y corregir los errores. Cada uno tiene su sitio. Sin embargo, el análisis de políticas es una actividad que no puede someterse a programas fijos porque es sinónimo de creatividad. Se puede despertar la creatividad con la teoría y aguzarla con la práctica, pero no es algo que se pueda enseñar o aprender".<sup>3</sup>

Desde hace algunos años, el redimensionamiento del Estado, su *adelgazamiento*, ha sido la búsqueda por reencontrar y acotar lo que deben y pueden hacer bien los poderes del Estado: determinar cuáles son los fines públicos a cumplir, posibles de ser realizados, y a través de cuáles instrumentos y mecanismos de acción. A esta empresa de racionalidad y publicidad política quiere contribuir el análisis, estudio y diseño de políticas.

<sup>1</sup> Luis F. Aguilar Villanueva - Op Cit p 60

<sup>2</sup> Luis F. Aguilar Villanueva - Ibid p 62

<sup>3</sup> Aaron Wildavsky. - *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. - Boston, 1979.

Esta percepción de que el Estado es necesario pero limitado, ha originado que se exploren caminos alternativos de intervención, nuevas formas de gestión pública que busquen eficiencia y equidad. Las condiciones de exigencias sociales más firmes y la complejidad propia de las cuestiones públicas, hacen cada vez más difícil la tarea de gobernar.

El estudio de las Políticas Públicas deberá ayudar a la construcción de ese estilo de gobierno moderno que se dedique a atender los problemas de auténtico interés general, facilitando el libre acceso de los ciudadanos interesados en la identificación de los problemas y la formulación de las políticas a través de la apertura, el intercambio de opinión y la injerencia directa.

En el ámbito de la función pública y de la determinación de las políticas públicas, la participación ciudadana es esencial; el corresponsabilizar a la ciudadanía en el tratamiento de sus problemas y la satisfacción de sus demandas, al tiempo que se introducen y socializan los procedimientos de evaluación y corrección.

Actualmente, en México ha cobrado gran auge el estudio de las políticas públicas y las más importantes Universidades y centros de estudios de alto nivel han incluido en su oferta académica desde diplomados hasta maestrías y doctorados cuyo enfoque de análisis se basa precisamente en dicha herramienta.

Asimismo, el discurso emanado de la nueva administración pública federal hace énfasis de manera continua en el término políticas públicas, a fin de exponer una estrategia muy amplia de acción que atienda las demandas más importantes de una población que si bien es exigente, también interactúa cada vez más de modo sobresaliente y activo en el diseño, implantación, control, seguimiento y evaluación de tales estrategias, en el marco de una política que anuncia renovación y plena participación social.

Este es pues, el marco de referencia sobre el cual se desarrollarán los siguientes apartados de este trabajo.

◆ **La modernización como elemento sustancial en el proyecto de la reforma del Estado Mexicano.**

**ANTECEDENTES**

Como casi todos los países de América Latina, México mantuvo, entre 1940 y 1980, un modelo de crecimiento económico que tenía al Estado como su principal protagonista.

La implantación del Estado de Bienestar parecía dejar prácticamente la resolución de los problemas y conflictos en manos del Estado. Es decir, su protagonismo y consolidación como único sistema de acción adecuado para satisfacer las necesidades de los ciudadanos. Esto hace que este tipo de Estados se caracterice por un constante aumento de su estructura, elevado gasto social en proporción al Producto Interno Bruto y un importante desarrollo del sector público. El Estado de Bienestar busca propiciar los siguientes cambios:



Para lograr estos objetivos, el Estado de Bienestar se basa en una industrialización sostenida, un aumento del sector de servicios y en el desarrollo de las clases medias. Sus fundamentos son relativamente sencillos, por un lado se produce un reconocimiento de que cada miembro de la comunidad debe tener un mínimo nivel de vida y para ello se responsabiliza de una serie de servicios (educación, vivienda, servicios sociales, entre otros). Por otro, se compromete a mantener una estabilidad económica tratando de controlar los ciclos de crisis de la economía mediante su intervención a través de programas públicos. Finalmente se compromete al pleno empleo como uno de sus principales aspectos.

Este modelo que funcionó en los países occidentales, entra en crisis en los años 70, ya que fallan algunos de los supuestos sobre los que se sustentaba. Quienes crearon el Estado de Bienestar pensaron en una situación de crecimiento económico sostenido, de pleno empleo y en unas sociedades relativamente jóvenes, de tal forma que el número de los cotizantes fuera siempre muy superior al de los pensionistas. Así salieron las cuentas durante muchos años. El problema empezó cuando el crecimiento se estanca, cuando el paro en Europa alcanza tasas inconcebibles y cuando la medicina moderna y la planificación familiar han aumentado sensiblemente la edad media de nuestras sociedades. Además, los diferentes grupos sociales realizan constantemente peticiones a los Estados de nuevos servicios de un modo ilimitado, mientras que la oferta que puede realizarse es siempre limitada, especialmente porque ninguno quiere pagar nuevos impuestos o incrementos sobre los antiguos. Esto provoca, durante un cierto período, que el Estado incremente progresivamente los servicios, creando a su vez mayores expectativas de servicios en la población, hasta que es incapaz de hacerlo sin aumentar los impuestos. Este incremento de impuestos en un primer momento no es del todo mal recibido, ya que se compensa con más prestaciones, pero llega un momento en que se alcanza un *techo psicológico* en donde el ciudadano considera insoportable la presión fiscal y aparece resistencia al aumento de impuestos por lo que los servicios no pueden incrementarse indefinidamente.

Lo cierto es que el modelo se mostró incompleto y entró en crisis; por ello, en un intento de disminuir la sobrecarga a la que se ve sometido, el Estado pretende reducir servicios, desviando el máximo posible al campo del mercado, desmontando los servicios públicos y restaurando los mecanismos de libre competencia. En la actualidad se habla al menos de tres elementos básicos que llevaron a la crisis:

- Los problemas económicos.  
Crisis económica, devaluación, bajas tasas de crecimiento económico, aumento del desempleo, disminución de las tasas de inversión.
- Los problemas de gobierno.  
Sobrecarga del Estado, problemas de crecimiento, crecimiento administrativo y burocrático, creciente complejidad, dificultades de control y coordinación.
- Los problemas fiscales.  
Falta de equilibrio entre el gasto en servicios para el ciudadano y su disposición a pagar por éstos; los gobiernos comienzan a ser impopulares

En el caso de México, para poder sostener este modelo tuvo que multiplicar, entre 1970 y 1980, su deuda externa y recurrir a excedentes en el gasto público, presentándose con ello los signos de una nueva inflación. Se había creído que el petróleo constituía una fuente inagotable de recursos.

A principios de los ochenta, la inflación en los Estados Unidos trajo como respuesta un incremento en las tasas de interés. Al mismo tiempo, se presentaba una significativa caída en los precios internacionales de las materias primas, entre las cuales estaba el petróleo. En 1982, en la etapa final del sexenio de López Portillo, México declaró la suspensión unilateral de pagos argumentando problemas de liquidez. Ya con Miguel de la Madrid, se percibió que el problema era mucho más grave y tuvieron que ampliarse las negociaciones con los bancos acreedores y se resolvió el pagar, al menos, el servicio de la deuda.

Al concluir el sexenio de Miguel de la Madrid, no se habían corregido las causas de la crisis, pero se llegó a la conclusión de que México necesitaba cambios más profundos. Estos cambios constituyeron, durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, el proceso de modernización del Estado Mexicano que se describe a continuación.

## LA MODERNIZACIÓN SALINISTA

Hace ya tres lustros, el mundo vivía una crisis más. Además de larga duración, la crisis resultó profunda y se extendió a ser, además de una crisis en la producción, crisis en diversos planos: el político-ideológico, el social y el cultural. Esta conjunción de la crisis en diversos planos resultó en el rompimiento de una serie de valores y dogmas prevalecientes en el mundo occidental y en las sociedades post-capitalistas, anteriormente considerados inamovibles.

Para algunos teóricos modernos, como el caso de Michel Crozier en su trabajo denominado "Estado moderno, Estado modesto"<sup>4</sup>, la política está en crisis debido a que es una actividad megalomaniaca; los políticos se creen responsables de todo, necesitan saberlo todo y tener respuesta para todo. Si realmente quieren decir la verdad, es indispensable que el *zoon politikón* hable con modestia, así los políticos deben tomar conciencia de sus límites y prohibirse toda promesa que no pueda ser cumplida.

En nuestro mundo complejo, una política activa y realista al mismo tiempo, no puede manejarse sin la colaboración práctica de los ciudadanos. Un Estado arrogante, omnipresente y omnicompetente, es por necesidad impotente, pues sólo sabe ordenar a partir de perspectivas generales; "...sólo un Estado modesto puede en verdad mostrarse activo, pues es el único capaz de escuchar a la sociedad, de comprender a los ciudadanos y por consiguiente de servirles ayudándolos a realizar por sí mismos sus objetivos"<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Ver Michel Crozier - *Estado modesto. Estado moderno Estrategia para el cambio.* - Edit. FCE. México, 1989.

<sup>5</sup> Michel Crozier - Op. Cit. p 9

Ciertamente, con base en tales argumentos, para lograr una moral política satisfactoria debe contarse con dos condiciones fundamentales:

☞ La primera es la necesaria prioridad concedida a unos cuantos valores simples que han sido las conquistas del humanismo y que condicionan el mantenimiento del vínculo social: la verdad, el respeto a los demás, la responsabilidad de la persona ante sus actos, la libertad.

☞ La segunda concierne a la reconquista de lo social y lo metasocial por parte de la persona. Sólo hay posibilidades de acción y de desarrollo por medio de la persona, pero el individuo sólo puede considerarse responsable de aquello que le pertenece al campo de su verdadera libertad.

Por ello, el papel del político moderno consistirá en crear las condiciones que permitan a cada individuo reconocer ese margen de libertad, ampliarlo y utilizarlo para la realización de sus objetivos y para la profundización de valores cuya pertinencia descubrirá entonces.

Así, la política moderna y modesta que reclaman algunos teóricos políticos neoliberales, debe imponerse como tarea ayudar al hombre a ser más libre, a elegir con mejor conocimiento de causa y, por consiguiente, a cambiarse mejor o a asumir los cambios de fuera de la mejor manera.

Dentro de este marco de teoría política descrito, podemos ubicar la más fuerte propuesta lanzada en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994): *Modernización*, que en la jerga del régimen en cuestión significó la eliminación de todas aquellas regulaciones que entorpecieran la asignación eficiente de los recursos. También representó el dismantelar los monopolios y los oligopolios al permitir la entrada libre de nuevas empresas al mercado; buscó asimismo una mayor equidad fiscal, todo ello con el fin de colocar los escasos recursos donde más falta hiciera y donde, efectivamente, se tuvieran ciertas ventajas frente al resto del mundo. En función de esta estrategia se dieron también los pasos tendientes a la no menos famosa apertura financiera, iniciando con la reprivatización de la banca.<sup>6</sup>

Los grandes objetivos del proyecto de reforma del Estado Mexicano planteados por el entonces Presidente, Carlos Salinas de Gortari, se resumen en:

- ☞ Ampliación de la vida democrática
- ☞ Crecimiento sin inflación
- ☞ Elevación del bienestar de la población

<sup>6</sup> Esta estrategia fue explicada por el propio Salinas de Gortari en su artículo: *Reformando al Estado*, publicado por la revista mexicana NEXOS, al inicio de su mandato. Los conceptos aquí vertidos adjudicados al ex presidente, tienen su fundamento en dicho texto

Para el logro de tales objetivos habría que considerar el entorno de aquellos años, donde la globalización de la producción y los sistemas financieros, el mundo como un solo mercado donde la competencia se encarniza, el inicio de una nueva era de interdependencia, la división del trabajo a nivel mundial, la consolidación de bloques comerciales, la democratización y apertura en países y empresas, entre otros, constituirían elementos que no debían desligarse de un proyecto reformista de Estado.

De este modo, la nueva conformación del panorama internacional resultó un factor que, sumado a los meramente internos, proyectaron la reforma mencionada, es decir, la reforma debía responder a los cambios que la sociedad exigía, al tiempo que debía ser adecuada para lograr un mejor posicionamiento en el concierto de las naciones.

Por ello, el por qué de la necesidad de emprender una reforma de Estado, fue explicada por el propio Salinas, por la existencia de causas internas y externas. De estas últimas hemos ya mencionado las más relevantes; en cuanto a las internas, Salinas refiere a factores tales como la transformación de la sociedad mexicana en el último cuarto de siglo, que se manifiesta en la clase y amplitud de las demandas que hace la población al Estado, en virtud de que muchas de las responsabilidades de dar servicio han recaído históricamente en el aparato estatal; sin embargo, aunque el crecimiento y la estabilidad económica fueran permanentes e ideales, la capacidad de respuesta del Estado a las demandas de la sociedad sería muy raquítica.

Así, lo que implícitamente refiere el proyecto salinista de la reforma del Estado, tiene que ver con el desmantelamiento del Estado de Bienestar, pues aunque el Estado permaneciera proveedor, paternalista y absorbente, cumpliría de modo cada vez más ineficiente y se debilitaría, dando lugar incluso, a una crisis de gobernabilidad, en donde el Estado no puede responder a las cada vez mayores demandas de la sociedad.

El Estado entonces, debía convertirse en un *Estado modesto* tal como el propuesto por Crozier, pues es éste el que, siendo verdaderamente representativo de la sociedad y eficaz en sus funciones sustantivas, podría enfrentar la dinámica interna y externa de aquellos años.

La reforma y/o modernización del Estado planteada por Salinas, incluyó como tácticas:

---

“ Ejercicio democrático de la autoridad.

---

“ Concertación

---

“ Racionalización y fomento de la autonomía.

---

“ Aliento a la participación y organización popular en los programas sociales.

---

“ Privatizaciones de las empresas públicas no estratégicas y la canalización del producto de su venta a programas sociales.

---

“ Transparencia en las relaciones Estado-sociedad.

---



Entre otras cuestiones, tales objetivos y tácticas fueron las principales características del proyecto salinista para reformar al Estado, mismas que provocaron el que se etiquetara al régimen de Carlos Salinas, como un régimen neoliberal. Sin embargo, me parece que aún subsistieron ciertos matices que le dieron tonalidades de un neoconservadurismo, pues es el propio Salinas quien aclara "...reformar al Estado...no es variar el contenido político del proyecto nacional consagrado en nuestra Carta magna; es recobrar su viabilidad en el presente y asegurar su continuidad hacia el futuro".<sup>7</sup>

Así, no se plantea la total supresión del Estado de Bienestar, pues por ejemplo, se conservan los subsidios para destinarlos al gasto social en infraestructura y servicios para el campo y la ciudad, mostrando que es posible introducir elementos neoliberales sin renunciar a las características fundamentales del Estado benefactor, es decir, a su valor ético, además de su intervención ahí donde el gran capital no invierte por falta de garantías.

De esta manera, la crisis en diversos planos abrió el camino para un replanteamiento, tanto del papel del Estado, como del mercado y de la sociedad civil, tendiéndose hacia una gestión pluralista del Estado de Bienestar o hacia la corresponsabilidad social. Estas posturas plantean compartir el bienestar entre el Estado, el mercado y la iniciativa social con el objetivo de la extensión de los derechos sociales, su personalización y la promoción de la participación social en su gestión, suponiendo con ello la democratización del Estado y la reconstrucción de la sociedad civil. El Estado juega en este contexto un papel menos dominante, no siendo ya de este modo el único instrumento posible para dar una provisión colectiva de servicios sociales de bienestar, aumentando por consiguiente progresivamente el papel de la iniciativa social y el mercado.

En definitiva, la modernización salinista, al menos en el discurso, trató de devolver a la sociedad lo que en justicia le corresponde y de poner las bases para que la persona se desarrolle libremente. Caminar a un mayor compromiso de los poderes públicos en la lucha contra la pobreza y la marginación, en permanente colaboración con los agentes sociales.

Parecía el momento de reivindicar el papel de la Sociedad Civil, de la iniciativa social como una forma adecuada y válida de las sociedades para contribuir a la mejora del bienestar; como una forma de poner en primer lugar los valores de solidaridad, de considerar a la persona como objeto de la acción y como mecanismo de control del Estado y del mercado por parte de los ciudadanos.

<sup>7</sup> Carlos Salinas de Gortari.- Op. Cit. p.30

◆ **La estructura de organización social para la modernización del sector: el Programa Nacional de Solidaridad.**

El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) fue inaugurado en diciembre de 1988, por el entonces Presidente Carlos Salinas de Gortari, a fin de coordinar y supervisar las acciones para aliviar la pobreza en México.

A nivel conceptual, el PRONASOL es un avance significativo. El Gobierno dejó de ser un *subsidiador único* para convertirse en una *agencia* encargada de proveer recursos a las comunidades más pobres; éstas a su vez, se comprometían a construir con esos medios gubernamentales, la infraestructura necesaria para su desarrollo.

Este programa es considerado por muchos analistas, como un modelo de lucha contra la pobreza; su análisis adquiere importancia más allá de nuestro propio país, porque se convirtió en su momento, en un caso paradigmático de los programas de combate a la pobreza promovidos por organismos financieros internacionales, particularmente el Banco Mundial, para amortiguar la turbulencia social e inestabilidad política provocadas por la aplicación de las políticas de ajuste estructural. De este modo varios países, por ejemplo Colombia con su denominada Red de Solidaridad diseñada por el gobierno de Ernesto Samper en 1994, implantaron sus propios programas asesorados incluso por funcionarios mexicanos.

La creación del Programa Nacional de Solidaridad tuvo como misión atender en lo inmediato las necesidades más urgentes de los grupos más pobres del país, al tiempo que pretendió restituir y consolidar las capacidades productivas, como la vía para dar estabilidad y permanencia a los avances logrados en materia de bienestar social. Los destinatarios del programa, que en su método se convirtieron en participantes activos, fueron los indígenas y los grupos campesinos que enfrentan condiciones productivas adversas, los jornaleros y los migrantes rurales, así como los habitantes de las colonias populares urbanas y, muy especialmente, las mujeres y los jóvenes.

Tres grandes áreas fueron los campos fundamentales de acción de este programa:

1. Solidaridad para el bienestar social:  
Mejoramiento inmediato de los niveles de vida, con énfasis en los aspectos de salud, alimentación, educación, vivienda, servicios básicos y tenencia de la tierra.
2. Solidaridad para la producción:  
Oportunidades de empleo y desarrollo de las capacidades y recursos productivos, con apoyo a las actividades agropecuarias, agroindustriales, microempresarias y piscícolas.

3. Solidaridad para el desarrollo regional:

Construcción de obras de infraestructura con repercusión regional y ejecución de programas de desarrollo en regiones específicas.

Asimismo, el PRONASOL determinó para su operación, cuatro principios básicos que se resumen como sigue:

☞ Respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de los individuos y sus comunidades:

El programa convoca, articula y apoya las demandas e iniciativas de solución, no impone decisiones ni establece clientelismos o condiciones. Las organizaciones adoptan estrategias y métodos de trabajo propios en los proyectos y acciones.

☞ Plena y efectiva participación y organización en todas las acciones del programa:

La participación se ejerce en el planteamiento, toma de decisiones, seguimiento, control y evaluación de los proyectos concertados con los sujetos y organizaciones. La participación también se expresa en el trabajo directo, aporte de recursos y materiales propios de la región y en un manejo vigilado que beneficie realmente a quienes más lo necesitan, que funcione como una eficaz contraloría social.

☞ Corresponsabilidad:

Todos los proyectos se definen en convenios en los que se especifican las aportaciones, responsabilidades y compromisos de las partes. Las obligaciones aceptadas se ejecutan con la unidad de recursos y voluntades que se expresan públicamente con base en la confianza y la colaboración.

☞ Transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos:

Los recursos del programa, siendo de la nación, deben ser utilizados escrupulosamente, bajo criterios de honradez y transparencia, mediante la intervención de las comunidades en su manejo, vigilancia y en la evaluación de sus resultados. Debe ser un manejo ágil, sencillo y oportuno, sin burocratismo ni centralismo. La gestión de este tipo se basa en que las decisiones y las acciones son instrumentadas por las propias comunidades.<sup>8</sup>

De acuerdo al discurso gubernamental, con la aplicación de estos cuatro principios, se eliminaría cualquier vestigio de populismo, condicionamiento político o simulación en el mejoramiento productivo del nivel de vida de la población en estado de pobreza.

<sup>8</sup> Las áreas y principios del PRONASOL aquí anotados fueron obtenidos del artículo de JARAMILLO L., César.- *Red Solidaridad Social en Colombia*, en: <http://www.eafit.edu.co/revista/105/jaramill.html>

Las ventajas teóricas del PRONASOL eran evidentes. Por un lado, era un programa consistente en la nueva ortodoxia económica del liberalismo y por el otro, en lugar de promover el derroche del gasto social, se centraba en el mejoramiento de las capacidades productivas de la población marginada.

En la práctica, sin embargo, algunas acciones bajo el tutelaje del PRONASOL se vieron contaminadas por factores políticos ajenos al combate a la pobreza. Al llegar a la presidencia del país, después de unas elecciones sumamente cuestionadas, Salinas de Gortari utilizó al PRONASOL como un medio de legitimación de su estancia en el poder.

De esa forma, no obstante algunos avances en materias de salud, infraestructura y organización social, se destinaron recursos a proyectos con alto margen de cuestionabilidad. Sin embargo, debido a sus características estructurales, que permitieron construir todo un andamiaje político dentro de las comunidades, con la creación de miles de comités en todo el país, en general los programas de Solidaridad parecían enfocarse más a la creación de redes de apoyo a la imagen del Ejecutivo que a un fin social.

El PRONASOL fue diseñado tomando en cuenta el nuevo ánimo participativo que comenzó a contagiar a la sociedad y del que se deriva la necesidad de acercar la gestión institucional a los propios ciudadanos. Las acciones del Programa fueron elementos constitutivos del eje articulador de la política social del sexenio Salinista y formaron parte importante de la modernización nacional que dio expresión a la reforma del Estado, tal y como lo mencionamos anteriormente, dando origen incluso, a una Secretaría de Estado: la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), cuyo primer titular fue Luis Donald Colosio, quien a la postre resultaría ser el candidato del PRI a la Presidencia de la República y asesinado en un evento de su campaña.

Durante la administración de Ernesto Zedillo, 1994-2000, la política gubernamental de combate a la pobreza careció de una estrategia coordinada e integral, manteniendo la estructura establecida en el sexenio anterior, aunque sin el brillo innovador de entonces.

La propuesta más acabada, se encuentra contenida en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y en los documentos sectoriales en éste sustentados, tema que veremos a continuación.

◆ **Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000: el desarrollo social y el combate a la pobreza.**

Los Planes Nacionales de Desarrollo tienen sus antecedentes en la programación sectorial surgida en los años setenta como un intento de racionalizar las acciones del sector público, elaborándose entonces programas en educación, agricultura, industria, etc. Posteriormente, a principios de los años ochenta, en el régimen de López Portillo se elabora el Plan Global de Desarrollo. Con estos precedentes, en los sexenios subsecuentes se elaboran los Planes Nacionales de Desarrollo.

A pesar de su diversidad de origen y su distancia en el tiempo, tales documentos poseen un factor común que los une: establecen siempre objetivos de beneficio social y mejoramiento de los niveles de vida de la población; también fijan metas de alto crecimiento económico, entre otras, aunque se concluyen e inician los sexenios con la frase de que *aún falta mucho por hacer*, o en otros casos, resulta que se efectuaron acciones importantes que no estuvieron plasmadas en el Plan respectivo, tales como la venta masiva de empresas públicas, la reprivatización de los bancos, el ingreso al TLC, las firmas de acuerdos internacionales, por mencionar algunas.

Pese a lo anterior, la administración de las entidades públicas en nuestro país, debe ser congruente con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo. De este modo, veremos a continuación el contenido general del mismo, concentrando nuestra atención en el rubro conocido como *Desarrollo social*.

El Plan Nacional de Desarrollo comprende cinco capítulos y un anexo con una relación de programas sectoriales. Los Capítulos son:

#	SOBERANÍA
#	POR UN ESTADO DE DERECHO Y UN PAÍS DE LEYES
#	DESARROLLO DEMOCRÁTICO
#	DESARROLLO SOCIAL
#	CRECIMIENTO ECONÓMICO

Desde la concepción del Poder Ejecutivo Federal, el PND 1995-2000 "ofrece el rumbo que orientará el esfuerzo de todos los mexicanos para fincar bases realistas, responsables y perdurables para avanzar hacia un México más fuerte, más justo, más democrático y más próspero"<sup>9</sup>

<sup>9</sup> La información fue obtenida del resumen del *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, en: <http://www.pnd.conacyt.mx>

En el capítulo denominado Desarrollo Social, el PND plantea que el reto existente consiste en avanzar hacia un desarrollo social que se extienda en todo el país, generando oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia, mediante la ejecución de cuatro líneas básicas de acción:

### **1. IGUALAR LAS OPORTUNIDADES DE DESARROLLO SOCIAL**

- *Ampliar la cobertura y calidad de la educación, la salud, la seguridad social y la vivienda (incluyendo los servicios complementarios).*
- *Intensificar el esfuerzo de enseñanza-aprendizaje, mejorando contenidos y métodos e incrementando el trabajo escolar. A los niños con mayores desventajas económicas se les apoyará con becas y desayunos escolares. Al maestro se le apoyará con un sistema de superación profesional y mejorando sus condiciones de vida y de trabajo. Para los adultos, habrá un esfuerzo especial de alfabetización, así como de educación y capacitación.*
- *Reformar el sistema nacional de salud para mejorar la calidad de los servicios y ampliar su cobertura. Se garantizará un paquete básico de servicios a todos los mexicanos. Para ello se reorganizará el gasto y se procurará aumentar la eficiencia de las instituciones. La nutrición, la vacunación y la salud reproductiva constituirán el eje del paquete básico.*
- *Fomentar las condiciones para que las familias rurales y urbanas disfruten de una vivienda digna.*
- *Fortalecer los órganos promotores de vivienda. Se avanzará en la simplificación administrativa, se intensificarán los trabajos de un mercado secundario de hipotecas y se impulsarán los programas de autoconstrucción.*

### **2. PROMOVER EL DESARROLLO EQUILIBRADO NACIONAL DE LA POBLACION, LAS REGIONES Y LAS CIUDADES.**

- *Reducir la tasa de crecimiento demográfico, respetando los derechos y libertades individuales, para fincar mejor el progreso y bienestar de toda la población.*
- *Asegurar un trato justo a la mujer, base de la familia, garantizándole igualdad de oportunidades de educación, capacitación y empleo.*
- *Establecer las bases productivas para un desarrollo social sostenido, justo y homogéneo en todo el territorio nacional. Por ello, el diseño y ejecución de las políticas de población y desarrollo regional y urbano se orientarán a: reducir las desigualdades interregionales; aumentar los niveles de competitividad; generar más empleos; atenuar las presiones demográficas y mejorar la distribución de la población.*
- *Buscar la consolidación del desarrollo urbano ordenado, mediante la promoción del desarrollo de 100 ciudades medias.*
- *Consolidar una reforma agraria que ofrezca certeza jurídica sobre sus tierras a campesinos, ejidatarios y pequeños propietarios.*

### **3. PRIVILEGIAR LA ATENCIÓN A LA POBLACIÓN CON MAYOR DESVENTAJA ECONÓMICA Y SOCIAL.**

- Proporcionar servicios básicos a la población y, al mismo tiempo, promover su empleo o su incorporación en actividades que incrementen su productividad e ingresos.
- Transformar el Programa Nacional de Solidaridad con el propósito de que la experiencia acumulada permita ahora la construcción de una política integral que se concentre en los grupos y las regiones con menos oportunidades
- Vincular el esfuerzo para superar los rezagos sociales con la promoción del crecimiento económico, condición ineludible para romper el círculo vicioso de la pobreza y la exclusión.
- Desarrollar una política de incorporación de los pueblos indios al desarrollo político y económico nacionales, convocándolos a su participación para el diseño de esa política, partiendo del respeto irrestricto a sus lenguas y tradiciones.
- Fomentar la organización de los trabajadores migrantes.
- Fomentar una nueva cultura de consideración a las personas con discapacidades que multiplique sus opciones productivas, culturales, laborales y deportivas.
- Asegurar a los ciudadanos de la tercera edad condiciones de acceso a los servicios de salud, a la vivienda y a una vida digna.

### **4. IMPULSAR UNA POLÍTICA INTEGRAL Y DESCENTRALIZADA DE DESARROLLO SOCIAL.**

- Orientar las acciones públicas en un solo sentido, de tal modo que, la integralidad de la política de desarrollo social contribuya a atenuar más eficientemente los efectos de la crisis, a combatir mejor las causas estructurales de la pobreza y a promover con mayor eficacia el desarrollo equitativo.
- Transferir mayores recursos y responsabilidades a los gobiernos de los estados.
- Fomentar la participación social y ciudadana para impulsar el desarrollo social y superar la pobreza extrema.

Fuente: Cuadro elaborado a partir de información obtenida del resumen del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en: <http://www.pnd.conacyt.mx>

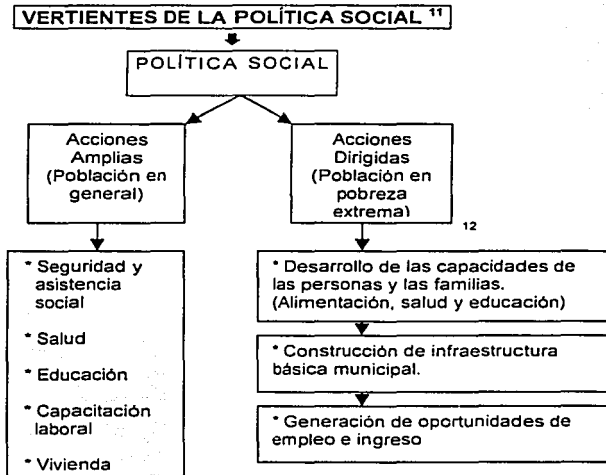
Cabe mencionar que durante el llamado periodo del desarrollo estabilizador, no existían los Planes Nacionales y México tuvo un crecimiento alto y sostenido durante largo tiempo. Paradójicamente, a partir de 1982, en los últimos tres periodos presidenciales se han elaborado Planes Nacionales de Desarrollo; cuando se impuso el modelo neoliberal que se basa en la desregulación de la actividad económica y en el retiro del Estado de la actividad productiva, el crecimiento ha sido sumamente bajo.

Sin embargo, como ya lo mencionamos, dentro de la administración pública federal es el PND el documento rector de las políticas a elaborar, implantar y desarrollar por las diversas entidades que la conforman.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

Por ello, este apartado pretende dejar establecidas las líneas generales en el tema del desarrollo social, de acuerdo a las cuales se dará atención a ciertas áreas consideradas prioritarias por el sector gubernamental, como lo es el caso del denominado combate a la pobreza, gran cruzada dentro de la que se ubica nuestro objeto de análisis.<sup>10</sup>

Podemos resumir las vertientes de la política social contenidas de manera general en el PND y de modo particular en el *Programa para Superar la Pobreza 1995-2000*, mediante el siguiente esquema:



El Programa para superar la pobreza, tenía como propósito fundamental el vincular las tareas de gobierno en torno a las tres políticas fundamentales arriba marcadas, mediante las siguientes estrategias generales:

<sup>10</sup> Inscrito en la estrategia de desarrollo social señalada en el PND, se crea el Programa para superar la pobreza 1995-2000, cuyos propósitos fueron crear las condiciones para el ejercicio efectivo de los derechos sociales e incrementar las oportunidades de bienestar de la población en condiciones de mayor desventaja económica y social.

<sup>11</sup> SEDESOL. Programa para Superar la Pobreza 1995-2000, síntesis en:

<http://www.sedesol.gob.mx/DESREG/SINTESIS.HTM>

<sup>12</sup> Desde el poder público, el concepto pobreza extrema define a aquella población que no cuenta con recursos suficientes para acceder a los bienes contenidos en la canasta básica.



- a) Integralidad y continuidad de las acciones: Construcción de una política de superación de la pobreza de carácter integral y alcance nacional, sumando esfuerzos y recursos, tanto públicos como privados, así como de los propios beneficiarios. Lograr mayor vinculación y coordinación de programas a fin de que las acciones incrementen en forma real y perdurable la calidad de vida de la población, con especial interés en los niños, jóvenes, mujeres de comunidades rurales pobres y de zonas urbanas marginadas, indígenas jornaleros agrícolas, migrantes y personas de la tercera edad.
- b) Descentralización: Mediante una profunda redistribución de las responsabilidades, atribuciones y recursos en la que el gobierno federal mantiene la conducción, estableciendo los canales y procedimientos de colaboración con los gobiernos de los estados y los municipios.
- c) Orientación especial hacia las regiones de atención prioritaria: En coordinación con los gobiernos estatales, se definieron entonces 91 regiones prioritarias para focalizar los esfuerzos sectoriales y regionales a favor de más de mil 337 municipios del país, incluyendo la determinación de 26 regiones de atención inmediata ubicadas en 14 estados del país comprendiendo 702 municipios.<sup>13</sup>
- d) Corresponsabilidad ciudadana y participación social: Un esfuerzo permanente por acercar las decisiones a la comunidad y ampliar los canales de participación social mediante la organización de las mismas localidades.
- e) Fortalecimiento de la asignación equitativa de los subsidios: Reorientación de la política de subsidios a fin de canalizar estos recursos públicos a la población en extrema pobreza. Subsidios selectivos y temporales, tomando en cuenta: la pertinencia de dar mayor integralidad a las acciones de salud, educación y alimentación; la necesidad de que los apoyos se otorguen en los periodos esenciales del ciclo de vida; y aumentar la cobertura en las regiones más pobres.
- f) Promoción del desarrollo sustentable: La incorporación de la dimensión ambiental para diseñar alternativas de consumo y producción congruentes con los principios de sustentabilidad. Preservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales.

Ciertamente, es en la tercera de las políticas generales que orientaron el *Programa para superar la pobreza 1995-2000*, denominada *Generación de oportunidades de empleo e ingreso*, donde se incluyen las medidas orientadas a incidir en el mejoramiento del entorno económico en que se desenvuelven los grupos sociales en condiciones de pobreza extrema.

<sup>13</sup> Los factores considerados para esta regionalización fueron: las privaciones y rezagos en materia de alimentación, educación, salud, servicios básicos, condiciones de vivienda, infraestructura para la producción, ingreso y de manera relevante aquellas zonas de baja productividad agrícola y asentamientos de importantes grupos indígenas. Estas regiones prioritarias representan más de la cuarta parte de la población total del país y en ellas reside más de la mitad de la población en pobreza extrema.

Los apoyos que se contemplaron en esta línea de acción, tuvieron la característica de ser complementarios a otras acciones institucionales que se iniciaron en el ámbito de las políticas de empleo y de desarrollo rural y económico, con el propósito de desencadenar procesos sostenibles de mejoría en el largo plazo.<sup>14</sup>

De este modo, el Programa Nacional de Cajas Solidarias quedó inserto en esta vertiente, siendo entidades sustentadas en esquemas de crédito orientados a capitalizar a grupos sociales con potencial productivo, pero que no tienen acceso a los financiamientos que ofrece el mercado. La caracterización y diagnóstico de tales instrumentos serán materia del siguiente capítulo.

---

<sup>14</sup> Más adelante, se expondrá esta relación para el caso particular de las Cajas Solidarias y cómo en su constitución se conjugan diversos programas sectoriales que dan origen a sus recursos patrimoniales.

## ➔ EL PROGRAMA NACIONAL DE CAJAS SOLIDARIAS.

### ◊ Antecedentes y origen del Programa.

En el capítulo anterior hemos delineado ya la estructura general que para el combate a la pobreza implantó el gobierno del entonces presidente Carlos Salinas de Gortari, teniendo como parte medular el Programa Nacional de Solidaridad.

Asimismo, dentro del ámbito de desarrollo social planteado en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, dos son las líneas básicas de acción que nos atañen: por un lado, el privilegiar la atención a la población con mayor desventaja económica y social y por otro lado, el impulsar una política integral y descentralizada de desarrollo social. En ambas líneas generales, el fomento a la participación social para superar la pobreza resultaba prioritario.

Finalmente, inscrito en dicha estrategia de desarrollo social, hablamos de la creación del Programa para superar la pobreza 1995-2000, donde dos de las principales acciones eran la generación de oportunidades de empleo e ingreso y el desarrollo de las capacidades de las personas y las familias, para lo cual era determinante la corresponsabilidad ciudadana y la participación social

Todo lo anterior representó en su momento, aunque quizás sin denominarlo como tal, una gran estrategia de política pública, entiendo esta herramienta como aquella que nos ayuda a construir un estilo de gobierno moderno, donde se dé respuesta eficaz a las demandas auténticas de la sociedad, pero con su participación activa.

Este capítulo tiene como objetivo el exponer las principales características del Programa Nacional de Cajas Solidarias, materia del presente trabajo, a fin de que el lector tenga una idea más precisa de lo que son y del modo en que operan.

Por parte de quien esto suscribe, la experiencia de más de seis años de trabajo con las Cajas Solidarias resulta un ejemplo cercano de cómo esta genuina idea de impulsar la participación social directa en la resolución de los problemas de equidad y pobreza y, a fin de cuentas, del mejoramiento de las condiciones de vida de un amplio sector rural, principalmente, pareciera ser actualmente presa de sus propias ausencias.

Veremos a continuación, el modo en que esta política pública como tal, careció de importante elementos, algunos de los cuales hemos definido en el apartado anterior<sup>1</sup>, que le dieran mayor certeza de un desarrollo pleno y auténtico.

El surgimiento de las Cajas Solidarias se dio en el contexto de la profunda reforma agraria emprendida por el Estado mexicano durante los últimos años de la década de los ochenta y los primeros de la década de los noventa, como respuesta a la honda crisis del agro expresada de múltiples maneras.

Una de las pruebas más claras del grado de deterioro en que se encontraba la actividad agrícola fue la drástica caída de la producción y la productividad agropecuarias, así como la reducción de su participación en el producto interno bruto.

Otro indicador de esa situación fue la caída del ingreso de la mayor parte de la población rural, el que de hecho ya era mucho menor al de los trabajadores del resto de las actividades económicas. Cultivar la tierra como ejidatario, comunero o pequeño propietario es una actividad prácticamente de sobrevivencia. Esta baja rentabilidad en el sector agropecuario ha acelerado la emigración de los campesinos.

Asimismo, las instituciones gubernamentales dedicadas a estimular el desarrollo del campo, vieron muy rebasadas sus políticas de acción, tanto por la acumulación de rezagos como por las nuevas situaciones planteadas. Este fue el caso de la banca de desarrollo, ya que el apoyo financiero que ofrecía a los productores de subsistencia se traducía en altos costos de operación, cartera vencida e incluso, actos de corrupción. Todo lo anterior implicaba altos subsidios que no se tradujeron en el mejoramiento de esos campesinos ni en la capitalización de sus tierras.

Adicionalmente, las maneras de operar de la banca comercial por un lado, y de la banca de desarrollo por el otro, no resultaban adecuadas para los productores que cultivaban pequeñas superficies y que obtenían una baja producción por hectárea. La realidad era que el seguimiento y la administración de los créditos otorgados a esos productores le resultaban a la banca más caros que la posible utilidad lograda con dichos apoyos.

Algunas organizaciones campesinas ya se percataban de que se requería de un instrumento diseñado a la medida de las necesidades de los productores pobres del país. Entonces se buscó que la banca comercial y la de desarrollo atendieran a los campesinos medios o de altos ingresos y que, por otra parte, los campesinos de economía de subsistencia fueran apoyados por otras instancias, en particular por el Programa Nacional de Solidaridad, del cual hemos dado cuenta en el capítulo anterior.

<sup>1</sup> Me refiero a los instrumentos que un analista de políticas públicas debiera considerar en su labor y que se mencionan en la p. 4 del capítulo anterior tales como los métodos cuantitativos, el análisis político, la teoría organizacional, la microeconomía, entre otros mismos que no fueron considerados en el diseño original del Programa Nacional de Cajas Solidarias.

En este contexto, el 14 de noviembre de 1991 se puso en marcha un ambicioso programa de reactivación del campo mexicano, con diez puntos de acción, donde se destacan los dos siguientes:

- Se creó el Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (FONAES) cuyo propósito fundamental será crear empresas en el campo, de campesinos, para campesinos y para impulsar proyectos productivos, y
- Se transfirió aquella parte de la cartera vencida de Banrural a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) correspondiente a los productores de menos recursos, para quienes el crédito otorgado, lejos de ser un apoyo, había significado una pesada carga, pues lo reducido de su producción —aunado a los siniestros y a las corruptelas— hacía imposible cubrir los intereses y el capital que se les había prestado.

Por otra parte, desde 1989 había estado operando el Programa de Crédito a la Palabra, mismo que, como su nombre lo indica, otorgaba recursos en efectivo, de manera directa e individual, al campesino de escasos recursos. A cambio, el productor dejaba como única garantía su palabra de que los apoyos otorgados por el gobierno serían debidamente utilizados para efectos productivos en sus parcelas y que, al concluir el ciclo agrícola respectivo, dichos recursos serían devueltos a fin de que se reinvirtieran en la comunidad, pero bajo la forma de beneficios colectivos. Quien no cumplía con su palabra por causas imputables a él, no podría tener acceso a un nuevo crédito.

De esta experiencia surgió al año siguiente, en 1990, una nueva estrategia de apoyo al agro denominada Fondos de Solidaridad para la Producción, con una cobertura mayor. Asimismo, las obras de infraestructura y beneficio comunitario serían definidas y ejecutadas, en la medida de lo posible, por los propios campesinos con los recursos que ellos mismos habían devuelto.

Antes de explicar la relación existente entre tales estrategias de apoyo y la constitución de las Cajas Solidarias, veamos las características generales del denominado Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas Sociales (FONAES), entidad rectora del Programa Nacional de Cajas Solidarias.

El Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad, nombre original del FONAES, es un instrumento del Ejecutivo Federal que promueve, en el marco de una política social integral, acciones productivas tendientes a apoyar a los grupos que viven en situación de pobreza extrema con el fin de impulsar y fortalecer sus capacidades y potencialidades y propiciar su incorporación al desarrollo social.

De este modo, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, el FONAES fue creado el 4 de diciembre de 1991, constituyéndose en una entidad orientada a la promoción de proyectos productivos de grupos sociales organizados a través de

diversas figuras asociativas, tales como Cooperativas, Sociedades de Solidaridad Social, Sociedades Civiles, Uniones de Ejidos, entre otras.

Los recursos federales que se asignan al Programa bajo el rubro de transferencias del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1999 se ejercen a través de la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (FONAES), mediante la figura de *Aportación Solidaria*.

Para el despliegue de sus acciones y con el fin de asegurar una operación eficiente y coordinada que haga posible alcanzar sus objetivos, el Programa se basa en el compromiso conjunto del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social y los gobiernos estatales y municipales, en el marco de los convenios de desarrollo social, así como con los sectores social y privado.

Entre las características más importantes del FONAES, mencionamos las siguientes:

#### **Visión**

Fortalecer la capacidad productiva de la población en pobreza extrema

#### **Misión**

Impulsar empresas y proyectos productivos viables para la población objetivo, a través del desarrollo de su capacidad empresarial.

#### **Objetivos**

Para cumplir de forma eficaz con los propósitos de beneficio a los grupos sociales y buscando subsanar deficiencias de financiamiento, las acciones del Programa se sustentan en siete objetivos específicos:

- ✓ Fortalecer la creación y consolidación de empresas sociales y proyectos productivos de carácter social que sean viables, concebidos, desarrollados, operados y administrados por las comunidades, grupos y organizaciones sociales.
- ✓ Promover el mejoramiento de capacidades empresariales y técnicas de quienes integran los proyectos y las empresas sociales.
- ✓ Promover una alta tasa de recuperación con el fin de impulsar la sustentabilidad financiera del FONAES e incrementar la canalización de recursos al Programa.
- ✓ Favorecer el desarrollo, adaptación y uso de tecnología apropiada a las condiciones sociales y ecológicas de los grupos apoyados.
- ✓ Facilitar la integración de empresas y grupos sociales en cadenas productivas, para promover su productividad y mejorar sus condiciones de participación en los mercados.
- ✓ Complementar otros instrumentos del Gobierno Federal.
- ✓ Complementar la capacidad y la iniciativa de los beneficiarios del Programa.



**Fonaes**  
SEDESOL

### ***Población objetivo***

La población campesina, indígena y urbana en condiciones de extrema pobreza, que no tiene acceso a programas de instituciones financieras públicas o privadas o de otras instituciones o programas del gobierno federal y que se constituyen o pueden constituirse en cualquier figura jurídica conforme a las leyes mexicanas, para favorecer la creación o consolidación de empresas y proyectos productivos propios, viables y rentables que permitan desarrollar sus capacidades económicas y sociales y generen empleos, ingresos y mayores niveles de bienestar.

### ***Vertientes de apoyo productivo***

Las modalidades de apoyo del FONAES se orientan a atender diversas vertientes productivas, entre las que destacan:

Pecuaria \* Forestal \* Pesquera \* Agrícola \* Industrial \* Extractiva  
Artesanal \* Servicios \* Comercialización

### ***Aportación solidaria***

La aportación solidaria es el acto formal mediante el cual el FONAES otorga recursos del presupuesto general a grupos del sector social organizado, a entidades de la Administración Pública Federal, a Gobiernos Estatales y Municipales o bien a instrumentos del sector privado o social, para el desarrollo conjunto de empresas y empleos productivos. Los instrumentos de la aportación solidaria, son:

#### *Capital de riesgo*

Aportación solidaria que se otorga para crear, ampliar, reactivar o consolidar un proyecto productivo o empresa social, a través de la modalidad de asociación en participación.

#### *Programa de Empleo Productivo*

Aportación solidaria que se otorga en forma directa a los grupos sociales para actividades productivas rentables que generen oportunidades de empleo en el mediano plazo e ingresos suficientes para la recuperación al FONAES de la aportación solidaria. Se formaliza mediante la firma de un convenio de concertación.

#### *Fondo de Financiamiento*

Es la aportación solidaria que se otorga para crear un instrumento que permita acceder a la población objetivo al financiamiento con recursos de la banca de desarrollo para sus proyectos productivos viables. La aportación del FONAES formará parte del patrimonio del fideicomiso con base en el cual la fiduciaria abrirá una línea de crédito por varias veces el monto de dicho patrimonio. De esa línea de crédito provendrán los recursos para financiar los proyectos viables que presenten los productores y apruebe el comité técnico de cada Fondo.

#### *☑ Fondo de Garantía*

Es la aportación solidaria que facilita el acceso de la población objetivo al financiamiento de la banca comercial y de desarrollo para sus proyectos productivos viables a través del otorgamiento de garantías.

#### *☑ Fondo de Inversión y Reinversión*

Es la aportación solidaria que realiza el FONAES para constituir fondos o fideicomisos a solicitud y con aportación de recursos de los gobiernos estatales, municipales, grupos sociales, Cajas Solidarias y organismos no gubernamentales para otorgar apoyos a proyectos productivos viables.

#### *☑ Fondo Empresarial de Capitalización*

Es la aportación solidaria proveniente de las recuperaciones del FONAES, hechas por las propias organizaciones. Estos recursos se destinan para capitalizar a los proyectos y empresas específicos, al inducir un esfuerzo adicional de aportación de los socios.

#### *☑ Fondo de Apoyo al Acompañamiento y la Formación Empresarial*

Es la aportación solidarias que se otorga en beneficio de los grupos sociales para la elaboración de estudios, capacitación, asistencia técnica y exposiciones mediante la contratación de servicios.

#### *☑ Cajas Solidarias*

FONAES promueve el establecimiento de Cajas Solidarias como un instrumento de los productores para fomentar el ahorro principalmente rural y otorgar préstamos a sus socios, quienes no tienen acceso a ninguna otra fuente crediticia.

El FONAES podrá otorgar aportaciones solidarias recuperables a mediano plazo, para cubrir la adquisición de mobiliario, equipo informático y gastos administrativos previos a la operación de las Cajas. En ningún caso se harán aportaciones para capital inicial de la Caja ni para construcción de oficinas. El monto máximo para apoyar los gastos preoperativos son de 100 mil pesos. Esta aportación es recuperable a valor nominal en un plazo máximo de cinco años. El inicio de la recuperación es a partir del tercer año de operación de la Caja.

Fuente. <http://www.fonaes.gob.mx>

Como pudimos observar en el cuadro anterior, dentro de las diversas modalidades en que operan los apoyos otorgados por el FONAES, existe pues el Programa Nacional de Cajas Solidarias, las cuales constituyen instrumentos de ahorro y crédito para los productores rurales de escasos recursos, que trabajan en tierras de temporal, con baja productividad y alta siniestralidad. Tales instrumentos, son administrados por los mismos socios, quienes se constituyen jurídicamente en Sociedad Civil, sin que ésta sea la figura más acorde a las necesidades operativas de las Cajas.

Es preciso señalar que dentro de la conformación del Programa de Cajas Solidarias, encomendado por el gobierno federal al FONAES, ha jugado un papel muy importante la



labor desarrollada por el equipo de consultores externos de Desarrollo Internacional Desjardins, organismo canadiense con amplios antecedentes en el manejo de cooperativas de ahorro y crédito.<sup>2</sup>

La relación institucional entre Desjardins y el FONAES quedó establecida en el contrato de consultoría, asesoría y capacitación especializada para el establecimiento de un sistema de Cajas Solidarias, firmado el 16 de febrero de 1993, por el Lic. Luis Donald Colosio Murrieta, entonces Secretario de Desarrollo Social, y Ghislain Paradis, Presidente de Desjardins. El objetivo central de este contrato, fue apoyar al FONAES "para la creación y operación de un sistema integral de organizaciones que tendrán por objeto la captación de recursos entre sus integrantes, para su colocación entre ellos mismos y que, en lo sucesivo se les denominará Cajas Solidarias".<sup>3</sup>

A lo largo de la vida de las Cajas Solidarias, la organización Desjardins ha sido un colaborador *cuasi* permanente, habiendo desarrollado a diciembre de 2000 múltiples misiones de trabajo, en el marco de distintos contratos de prestación de servicios, el último de los cuales representa parte sustancial en el diagnóstico que se presenta más adelante, en este mismo capítulo.

El FONAES es pues, la institución federal que se encarga de la promoción, creación, supervisión, capacitación, asistencia técnica y apoyo financiero para gastos de inicio de operación de las Cajas Solidarias, las cuales sin embargo, al poseer una personalidad jurídica propia, son en estricto sentido, entidades autónomas del gobierno federal.<sup>4</sup>

### ◆ Estructura y operación de las Cajas Solidarias.

La función de las Cajas Solidarias, es brindar los servicios financieros a un sector que tradicionalmente ha estado excluido del crédito institucional. Asimismo, las Cajas Solidarias permiten que sus socios ingresen sus ahorros, en claro fomento a la cultura del ahorro popular de los sectores marginados.

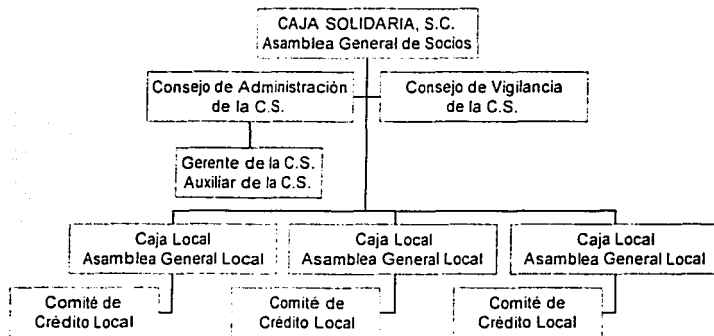
<sup>2</sup> El movimiento Desjardins es una red integrada de Cooperativas, con más de 100 años de antigüedad. La primera cooperativa se creó el 6 de diciembre de 1900, en la provincia de Quebec, Canadá. El perfil de sus miembros: francófonos-católicos. A mediados del año 2000, la Red Desjardins integra 1,300 Cajas, con 5 millones de miembros (el 80% de la población de Quebec), 40,000 empleados, 17,000 Directivos, 60 mil millones de dólares americanos de Activo. Posee una Caja central Red de Cajeros automáticos. Seguro de vida. Créditos hipotecarios. Tarjeta de Crédito. Seguro de bienes, entre muchos otros servicios. Desde 1970 cuenta con un sistema informático que permite, no solamente efectuar las gestiones de manera más ágil, sino también coadyuvar a la supervisión y control de las Cajas de la Red.

<sup>3</sup> Contrato de prestación de servicios firmado entre DID y SEDESOL/FONAES, 1993.

<sup>4</sup> Dentro del FONAES, la estructura institucional responsable del Programa de Cajas Solidarias, está integrada por una Dirección de Área, cinco Subdirecciones Promoción, Operación, Seguimiento Contable y Administrativo, Análisis Financiero y Capacitación e Informática. Cada una de las Subdirecciones cuenta al menos con una Jefatura de Departamento y en algunos casos con uno o dos analistas. Adicionalmente, se cuenta con una secretaria adscrita a la Dirección de Área. Esto representa un total aproximado de 15 personas responsables de dar atención a las más de 210 Cajas Solidarias constituidas en el país a diciembre de 2000. Por otra parte, la discusión de la relativa autonomía de las entidades, será punto de discusión en siguientes apartados.

El origen del patrimonio de las Cajas Solidarias, radica en la mayoría de los casos, en las recuperaciones de los créditos a la palabra, principalmente los ligados a la operación de los *Fondos para la producción y el Programa de Apoyo a Cafetaleros*. Con estos recursos, de propiedad colectiva pero de uso individual, las Cajas prestan a sus socios a una tasa de interés que en promedio es casi la mitad de la que ofrece la banca comercial, mientras que la tasa por ahorros es en muchos casos, superior a las de las instituciones comerciales, hecho posible gracias a la conjunción y depósito de esos pequeños ahorros en instrumentos relativamente rentables de la banca.

La estructura organizativa de las Cajas Solidarias está integrada de la siguiente manera:



Como puede verse en este esquema, la autoridad máxima es la **Asamblea General de Socios**, formada por el total de integrantes de la sociedad civil. Es la Asamblea General de Socios la que toma las decisiones de mayor importancia para el desarrollo y consolidación de una Caja Solidaria. Una de sus funciones, es elegir a los integrantes del Consejo de Administración y del Consejo de Vigilancia.<sup>5</sup>

Estos últimos, son los dos órganos que, a nivel de Caja Solidaria, administran y supervisan la correcta aplicación de los recursos. El Consejo de Administración tiene entre sus funciones principales la de gestionar y administrar la Caja, definir su política financiera, así como contratar al personal administrativo. Por otra parte, la función primordial del Consejo de Vigilancia es vigilar el correcto funcionamiento de la Caja, de la

<sup>5</sup> El Consejo de Administración se integra por un Presidente, un Secretario, un Tesorero y un vocal por cada una de las Cajas Locales. El Consejo de Vigilancia se integra por un Presidente, un Secretario y un vocal por cada una de las Cajas Locales.

actividad de los directivos y la aplicación de los préstamos. Ambos órganos se encuentran ubicados en un nivel jerárquico similar y con actuaciones independientes, a fin de evitar conflictos de interés.

Cada Caja Solidaria se integra por la suma de las **Cajas Locales**<sup>6</sup> que cada organización decida constituir en su comunidad. Al igual que en el nivel superior, las Cajas Locales poseen su propio órgano de representación y control: **Comité de Crédito Local**<sup>7</sup>, el cual determina el otorgamiento de préstamos, la recepción de ahorro, el ingreso o rechazo de nuevos socios, entre otras importantes funciones.

Por otra parte, la Caja Solidaria cuenta con personal administrativo, **Gerente y Auxiliar**<sup>8</sup>, contratado por la propia Sociedad a través del Consejo de Administración. Este personal se encarga directamente de la administración de los recursos, de mantener debidamente informados a los Directivos de la Caja sobre la situación financiera y contable, del fomento al ahorro, la recuperación de préstamos e intereses de manera conjunta con los Comités de Crédito, entre otras actividades de importancia para la Caja Solidaria.

De acuerdo a sus Estatutos, ninguno de los integrantes de los órganos de administración y vigilancia de una Caja Solidaria, puede recibir sueldo alguno por su actividad. Los únicos empleados remunerados en la Sociedad son los arriba mencionados.

Así pues, las actividades de la Caja Solidaria son regidas en lo general por sus Estatutos, debidamente aprobados en el seno de la Asamblea General de Socios, así como por sus Reglas de Operación, donde se determinan cuestiones más específicas, tales como las tasas de interés activas y pasivas, entre otras. La Caja Solidaria puede emitir otro tipo de documentos y/o acuerdos debidamente consensados, que deberán ser atendidos puntualmente por el total de socios, siempre y cuando tales acuerdos o resoluciones no contravengan lo establecido en los propios Estatutos.

Esta estructura organizativa permite —o debiera hacerlo en todos los casos— que la toma de decisiones sea tarea de los socios miembros en su conjunto y representados por los Comités de Crédito de cada una de las Cajas Locales, células básicas de una Caja Solidaria.

Por otra parte, la organización de las Cajas Solidarias es congruente con los usos y costumbres de la mayoría de las comunidades rurales en México, dado el uso continuo de la modalidad de asamblea para definir el rumbo de las acciones de una organización social básica.

<sup>6</sup> La Caja Local esta integrada por el total de socios de esa comunidad, que han decidido formar parte de una Caja Solidaria. El organo maximo de la Caja Local es la Asamblea General Local, donde tienen participacion los antes mencionados. Esta Asamblea nombra a los integrantes de su respectivo Comité de Crédito Local.

<sup>7</sup> El Comité de Crédito Local esta formado por un Presidente, un Secretario, un Tesorero y es asistido por un vocal de Vigilancia y un Vocal Auxiliar. El Presidente del Comité de Crédito funge como vocal en el Consejo de Administración, mientras que el Vocal de Vigilancia hace lo propio en el Consejo de Vigilancia de la Caja Solidaria.

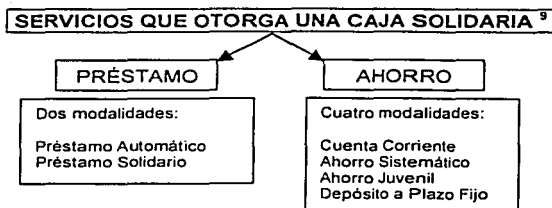
<sup>8</sup> Al inicio de operaciones de una Caja Solidaria por lo regular es común que se tenga un único empleado o dos a lo sumo. Cajas Solidarias más desarrolladas, poseen plantillas extensas de personal: Subgerentes, Cajeros, Promotores, entre otros.

En cuanto a la integración del capital contable que posee una Caja Solidaria, lo veremos mediante el siguiente esquema:

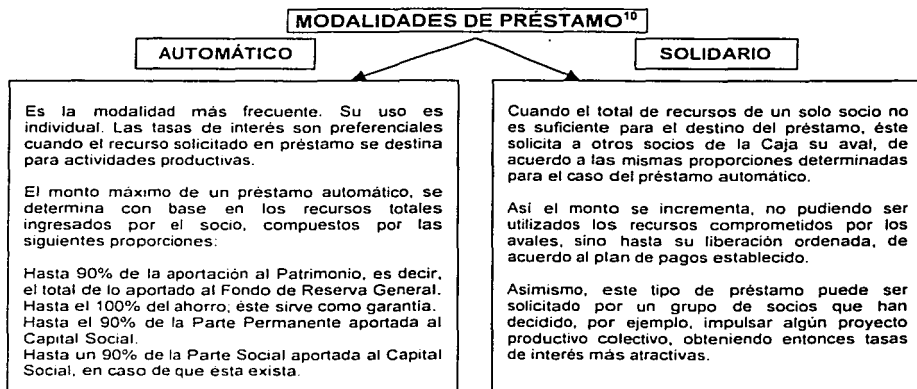
<b>INTEGRACIÓN DEL CAPITAL CONTABLE DE UNA CAJA SOLIDARIA</b>		
<b>Ahorro</b>	<b>Patrimonio</b>	<b>Capital Social</b>
<p>Es dinero propio del socio, por lo tanto, exigible en caso de retiro de la sociedad.</p> <p>Otorga intereses de acuerdo a la modalidad seleccionada de entre 4 productos existentes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cuenta corriente De disponibilidad inmediata, pero con bajos intereses.</li> <li>2. Ahorro sistemático El socio ahorra cantidades fijas en fechas preestablecidas (a semejanza de las denominadas <i>tandas</i>).</li> <li>3. Ahorro Juvenil Producto dirigido a menores de edad, quienes deben contar con un tutor. Montos mínimos de apertura.</li> <li>4. Depósito a plazo fijo El producto que brinda mayores tasas de interés, dados los plazos mayores y determinados para su vencimiento. Los depósitos en esta modalidad son notoriamente superiores.</li> </ol>	<p>En general, este recurso financiero proviene de las recuperaciones de los apoyos canalizados por diversos programas gubernamentales, y que los sujetos beneficiados han decidido ingresar a la sociedad.</p> <p>De ahora en adelante, la propiedad del dinero es colectiva, es decir de la Sociedad Civil, aunque su uso es individual.</p> <p>El Patrimonio está formado a su vez, por tres fondos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* 90 % integra el Fondo de Reserva General, de donde se otorgan los préstamos a los socios</li> <li>* 10% integra el Fondo de Contingencia para imprevistos financieros que afecten a la Caja.</li> <li>* En su caso, al menos 5% de los excedentes del primer cierre de ejercicio integran el Fondo de Promoción y Desarrollo Social, que puede ser utilizado en la propia Caja o en la comunidad en que se inserta.</li> </ul> <p>Cuando el socio decide retirarse de la Caja Solidaria, este recurso permanece en la Sociedad.</p> <p>Los intereses generados por la permanencia de este capital en instituciones bancarias, se destinan a los gastos de operación de la Caja Solidaria, no son para el socio</p>	<p>Es dinero propio del socio, por lo tanto exigible en caso de retiro de la sociedad.</p> <p>Esta formado por dos componentes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Parte Permanente Constituye la aportación obligatoria para todo socio de la Caja Solidaria. Su monto es de \$10.00 en todas ellas. Más que un recurso financiero importante, se trata de cumplir la cuestión jurídica que atañe a la constitución de las Sociedades Civiles, que exige la participación directa, con recursos propios, de cada uno de los socios miembros.</li> <li>2. Parte Social Constituye la aportación que ingresa el socio aquel que, no habiendo sido sujeto de ningún apoyo de carácter gubernamental, decide formar parte de la Caja Solidaria. El costo de la Parte Social es determinado por la Asamblea General de Socios de cada Caja Solidaria.</li> </ol>

Fuente: Resumen de Estatutos Generales de las Cajas Solidarias - FONAES - Dirección de Cajas Solidarias - Subdirección de Operación.

Básicamente, los servicios que ofrece una Caja Solidaria se dividen en:



En el esquema de la *Integración del Capital Contable de una Caja Solidaria*, hemos ya descrito las cuatro modalidades de ahorro. En cuanto a las modalidades de préstamo, sus características generales son:



<sup>9</sup> Los servicios aquí descritos son los que marca la normatividad interna de las Cajas Solidarias. Sin embargo, la experiencia demuestra que en un gran número de Cajas Solidarias se han implantado nuevos productos de ahorro y préstamo, así como financieros y de servicios, tales como el desarrollo de seguros de vida para socios, cambio de cheques, fotocopiado de documentos, entre otros. Se corren graves riesgos legales, fiscales y financieros al poner en práctica este tipo de acciones, sin una normatividad debidamente estructurada y aprobada al seno de la sociedad, en el caso de actividades que pudieran ser legalmente permitidas y sin la autorización, supervisión y control de las autoridades competentes, en el caso de actividades fuera de su objeto social.

<sup>10</sup> Para obtener un préstamo, el socio debe requisitar la solicitud respectiva, que deberá ser autorizada por el Comité Local de la Caja Local a la que pertenece, donde además de la información general se efectúa la firma del pagare adjunto, el cual garantiza la recuperación del recurso solicitado. Es en las Reglas de Operación, donde la Asamblea General determina el tipo de garantías a solicitar. Las tasas de interés que se cobrarán son fijadas por el Consejo de Administración, con la ratificación de la Asamblea General, con base en una propuesta institucional del FONAES, así como de acuerdo a las necesidades de sus integrantes. El margen de intermediación obtenido por la diferencia de las tasas pasivas y activas, es decir las que se cobran por los préstamos y las que se pagan por los ahorros, serán recursos que la Caja Solidaria destinará a sus gastos de operación, así como para su capitalización.

Con relación a los socios que integran una Caja Solidaria, podemos referir las siguientes características generales:

### ***¿Quiénes pueden ser socios?***

Pueden ser socios de una Caja Solidaria, personas físicas o morales, mexicanas, que sean aceptadas por un Comité de Crédito Local y ratificadas por la Asamblea General. Pueden integrarse a solamente a una Caja Local.

### ***Los socios de una Caja Solidaria pueden ser de tres tipos:***

**Socio Ordinario:** El socio más común; aquel que siendo recuperante de apoyos gubernamentales o no, posee todos los derechos y todas las obligaciones. Debe pagar sus aportaciones obligatorias: parte permanente, aportación al patrimonio o parte social. El ahorro es voluntario en todos casos.

**Socio Auxiliar:** Son los socios menores de edad. Tienen todos los derechos y las obligaciones, aunque no pueden ser electos para ocupar cargos de dirección.

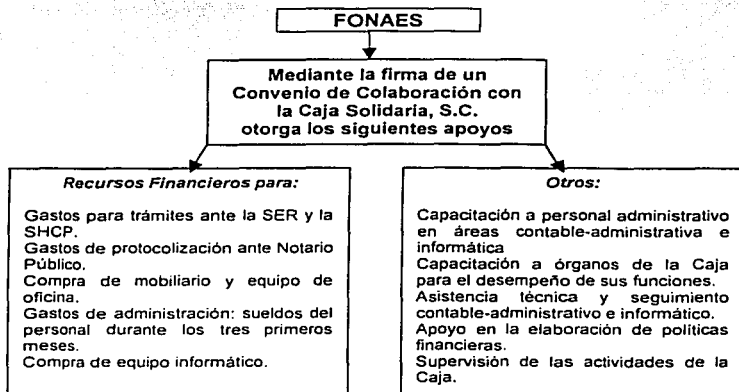
**Socio Honorario:** Es la persona nombrada por la Caja Solidaria como una deferencia simbólica como reconocimiento al apoyo y estímulo otorgados a la misma. No tienen ninguna obligación ni tampoco derecho alguno.

### ***Los derechos de los socios, se resumen Las obligaciones más importantes, son: en:***

- ✓ Obtener intereses por sus ahorros.
- ✓ Obtener préstamos.
- ✓ Retirarse libremente de la Caja
- ✓ Hacer retiros de sus ahorros.
- ✓ Voz y voto en las Asambleas
- ✓ Ser elegible para cualquier cargo administrativo (excepto los socios personas morales)
- ✓ Ser electo para ocupar un solo cargo de representación.
- ✓ Ser informado del estado administrativo y contable de la Caja.
- ✓ Dar su aval a otro socio.

- ✓ Observar fielmente los Estatutos, Reglas de Operación y demás acuerdos.
- ✓ Interesarse por la situación y desarrollo de la Caja y procurar su integración
- ✓ Desempeñar con honestidad los cargos y tareas encomendados.
- ✓ Pagar puntualmente préstamos e intereses.
- ✓ Conducirse con honorabilidad y fomentar la confianza al interior de la Caja.

En cuanto a la relación establecida entre las Cajas Solidarias y el FONAES, podemos señalar que la responsabilidad institucional de éste último, se resume en las siguientes actividades:



Con base en dicho Convenio, FONAES recupera los recursos otorgados a la Caja Solidaria, a partir del tercer año de operación de la misma, en varias exhibiciones y sin intereses. Además, la Caja Solidaria debe comprometerse a integrarse a formar parte de una red nacional<sup>11</sup> y a ser supervisada continuamente por la institución.

A diciembre de 2000, las Cajas Solidarias suman 218 ubicadas en las zonas de atención prioritarias de 25 entidades del país,<sup>12</sup> algunas de las cuales están integradas por comunidades indígenas en regiones alejadas de los centros urbanos, mientras que otras más se encuentran en regiones que cuentan con medios de comunicación y demás servicios que facilitan su desarrollo.

<sup>11</sup> Esta condición no se encontraba presente en los Convenios firmados con las primeras Cajas Solidarias. Fue hasta la concepción real del segundo nivel para la organización, que FONAES inserta dicho acuerdo para ser asumido por las Cajas Solidarias y avanzar en el desarrollo de la propuesta que se expone más detalladamente en el siguiente apartado de este capítulo

<sup>12</sup> Cifras obtenidas del Reporte *Avance Mensual en la Constitución de Cajas Solidarias - FONAES - Dirección de Cajas Solidarias* Diciembre 2000 Ver Anexos. Durante el sexenio pasado, el Gobierno Federal determinó que en el país existen 91 regiones prioritarias que incluyen 1,376 municipios de un total nacional de aproximadamente 2,500, de los cuales 1,106 conforman regiones compactas geográficamente y 270 están considerados como municipios de atención inmediata. Los factores considerados para esta regionalización fueron las privaciones y rezagos en materia de alimentación, educación, salud, servicios básicos, condiciones de vivienda, infraestructura para la producción, ingreso y de manera relevante, aquellas zonas de baja productividad agrícola y asentamientos de importantes grupos indígenas. Estas regiones prioritarias representan más de la cuarta parte de la población total del país y en ellas reside más de la mitad de la población en pobreza extrema.

Así, sobra mencionar que el espectro social que se conforma resulta de lo más diverso y por tanto, social, cultural y políticamente complejo, redundando en diversas problemáticas que serán materia de apartados subsecuentes.

◆ **El proceso de transferencia de funciones institucionales como un paso a la autonomía: la construcción de la Red Nacional de Cajas Solidarias.**

A raíz de su creación y durante más de dos años, las Cajas Solidarias funcionaron de manera aislada entre ellas mismas, operando bajo las directrices establecidas por la Dirección General de Cajas Solidarias del FONAES, con el apoyo cercano de las Representaciones de este órgano en cada entidad federativa del país, mediante el trabajo de seguimiento y control desarrollado por los denominados Promotores estatales de Cajas Solidarias.

Sin embargo, este trabajo parecía requerir de la colaboración conjunta de las propias Cajas a fin de diseñar estrategias comunes para su mejor crecimiento y consolidación.

“Desde la elaboración del proyecto para constituir Cajas de ahorro y crédito propiedad de los productores del campo, se les concibió con la idea de crear un movimiento de Cajas que alcanzara los frutos como resultado de la unión de esfuerzos, quedando como base y fundamento de ese nivel superior de organización la experiencia de cada Caja Solidaria”.<sup>13</sup>

Cajas Solidarias



Unión de esfuerzos. capital para el desarrollo

En 1995, durante la celebración del 1er Encuentro Nacional de Cajas Solidarias, realizado en Tequisquiapan, Qro., el área responsable del programa de FONAES expuso para su aprobación, la creación de un organismo propio de las Cajas, tendiente a impulsar objetivos y metas comunes para avanzar en la formación de una verdadera red nacional de Cajas Solidarias. Los acuerdos emanados de ese primer

Encuentro dieron vida al *Consejo Coordinador Nacional de Cajas Solidarias (CCNCS)*, hoy constituido legalmente como Asociación Civil.

En aquella reunión, los directivos de las Cajas acordaron que la misión de éstas es: “Desarrollar una red de Cajas como un organismo financiero autónomo, rentable y confiable que ofrezca servicios de ahorro y préstamo, adecuados a las condiciones y

<sup>13</sup> Documento. *Estrategia para la transferencia de las Unidades de Atención (UACS) hacia las Cajas Solidarias*. FONAES - Dirección de Cajas Solidarias - Febrero 1998. Este documento forma parte integrante del Convenio de Concertación firmado en agosto de 1998, entre el FONAES y el CCNCS, A C.



necesidades de la población rural principalmente y así contribuir a elevar su nivel de vida".<sup>14</sup>

También definieron dos grandes objetivos:

- 1) Consolidar la Red de Cajas Solidarias tanto a nivel organizativo como operativo, y
- 2) Fomentar la creación de un organismo propio, autofinanciable, de segundo nivel, que permita la integración financiera de las Cajas y el otorgamiento de servicios a las mismas.

Actualmente, acorde con lo anterior y con base en una propuesta institucional, consensada entre las propias Cajas, el Consejo Coordinador Nacional de Cajas Solidarias, A.C., es el protagonista de un novedoso proceso de transferencia de funciones institucionales a los propios socios de las Cajas.

Este proceso inicia en 1997, mediante la creación de siete **Unidades de Atención a Cajas Solidarias (UACS)**, que constituyen pequeños equipos técnicos regionales que coadyuvan a que las Cajas Solidarias superen los rezagos existentes en materia de capacitación, informática y seguimiento contable-administrativo.<sup>15</sup>

Inicialmente ubicadas en siete oficinas estatales del propio FONAES, es en agosto de 1998 cuando, mediante la firma de un Convenio de Concertación entre esta institución y el CCNCS, dichas Unidades se transfieren a las propias Cajas Solidarias, las cuales serán responsables de sus propios equipos técnicos, tanto en el control y supervisión de sus actividades, como en el gasto originado por su operación.

Asimismo, en esa fecha nace la **Oficina del CCNCS**, ubicada en la Ciudad de México, como una entidad de representación, gestión, apoyo, administración y asesoría para los

<sup>14</sup> Idem - p 2

<sup>15</sup> Las Unidades de Atención a Cajas Solidarias operan regionalmente. Prestan servicios a las Cajas ubicadas en su ámbito de acuerdo a la siguiente división

\* UACS Region Norte Chih. Dgo y Son Sede Durango, Dgo.

\* UACS Region Pacifico Aqs., BCS, Col., Nay y Jalisco Sede: Guadalajara, Jal.

\* UACS Region Huasteca Hgo., N.L. y S.L.P. Sede: Cd. Valles, S.L.P.

\* UACS Region Este Pue., Tlax. y Ver Sede Jalapa, Ver

\* UACS Region Centro Gto., Gro., Mex., Mich., Mor y Qro Sede San Juan del Rio, Qro

\* UACS Region Oaxaca Solo Oaxaca Sede Capital del estado

\* UACS Region Sur Camp y Chis Sede Tuxtla Gutierrez, Chis

Ver mapa en Anexos

Esta regionalización fue diseñada por el FONAES con base en el número de Cajas Solidarias existentes. Los estados señalados son los cuales operan las Cajas Solidarias a la fecha. No omito mencionar que dicha regionalización ha sido motivo constante de pugnas y desacuerdos por parte de los mismos sujetos sociales, socios de las Cajas Solidarias, pues al parecer la atención no ha sido homogénea, ni de acuerdo a los volúmenes de operaciones y socios, así como a las necesidades reales de los distintos estados. Actualmente, se encuentra en discusión la desincorporación de algunos estados para conformar sub-regiones, como en el caso de Yucatán y Campeche. Cabe señalar que los aspectos culturales han sido de enorme importancia para tales señalamientos, cuestión poco abordada desde la mirada institucional.

trabajos de la construcción de la Red nacional, así como frente a sus organismos técnicos y ante cualquier otra instancia pública o privada, nacional o extranjera.

Ciertamente, la estrategia propuesta por la institución representa una responsabilidad compartida, ya que el presupuesto anual de tales organismos será cubierto de manera decreciente por ésta, mientras que el CCNCS asumirá de manera paulatina dichos gastos. Lo anterior se encuentra plasmado en el citado Convenio de Concertación, donde se señala que durante el periodo agosto 1998-diciembre 2000, los gastos de operación de los organismos serán cubiertos al 100% por FONAES; a partir del año 2001 y hasta el 2006, éstos disminuirán desde el ámbito institucional y se acrecentarán para las Cajas Solidarias en su conjunto, las cuales comenzarán a pagar un 5% del presupuesto anual 2001 para las UACS y Oficina del CCNCS, un 10% en el 2002, y así de manera creciente, hasta que en el año 2007 éstas absorberán el 100% de los gastos mientras que el FONAES retirará su aportación.

La propuesta de largo plazo elaborada por el FONAES, pretende comenzar la generación de los cimientos de la Red y el organismo de segundo nivel de las Cajas Solidarias y presenta las siguientes características generales:

#### **PROCESO DE TRANSFERENCIA DE LAS UACS A LAS CAJAS SOLIDARIAS**

##### Objetivos

###### **a) Generales**

- Sentar las bases para la integración de la Red y los organismos de segundo nivel de las Cajas Solidarias.
- Iniciar el proceso que permita la autonomía del movimiento de Cajas Solidarias.

###### **b) Particulares**

- Lograr que las Cajas Solidarias estén conscientes de la importancia de que tengan sus propios equipos de asistencia técnica.
- Asegurar que el gobierno continuará apoyando a las Cajas independientemente de los cambios de administración.
- Fortalecer el trabajo de las UACS, adecuando sus actividades a las necesidades de las Cajas.
- Fomentar la participación de los Directivos de las Cajas en general y de los Consejeros especialmente, en los presupuestos, programas de trabajo, evaluación y seguimiento de las UACS.
- Consultar y acordar con las Cajas Solidarias su participación en el financiamiento, para pagar de manera creciente los gastos de operación de las UACS.
- Lograr que en el año 2007 las Cajas Solidarias en conjunto, financien al 100% los gastos de las UACS.

**FONAES DEFINIÓ QUE LOS BENEFICIOS QUE OBTENDRÁN LAS CAJAS SOLIDARIAS AL IMPLANTAR ESTA PROPUESTA, SERÁN:**

- Lograr la autonomía financiera, organizativa y operativa de las Cajas Solidarias a través de la integración y unidad de su movimiento.
- Integración y expansión de la Red de Cajas Solidarias a nivel nacional y desarrollo de los servicios prestados a sus socios por sus propios técnicos (UACS), así como el acceso a nuevos servicios (seguros, asesoría legal y fiscal, asistencia técnica para la producción agropecuaria, etc).
- Asegurar que FONAES continuará apoyando a las Cajas Solidarias en la construcción de su Red, independientemente de los cambios de administración.
- Aumento en los ingresos de las Cajas Solidarias cuando decidan manejar conjuntamente la liquidez, no sólo por obtener tasas de interés preferenciales en los bancos, sino por hacer colocaciones de créditos mayores y en general el mejor manejo de estos recursos.
- Tener préstamos inter-Cajas y del segundo nivel para hacer frente a problemas de liquidez y préstamos por cantidades elevadas.
- Aumentar la confianza y la seguridad en las operaciones de las Cajas Solidarias al desarrollar productos de préstamo más adecuados a las nuevas necesidades y con un mejor análisis del riesgo a cubrir.
- Incremento en el número de socios activos de las Cajas Solidarias que depositan sus recursos, al aumentar el prestigio y la confianza en las mismas. Por lo tanto, habrá más ahorro y una mayor capitalización de las Cajas.
- Aumento de la captación de recursos de los socios a bajos costos, al desarrollar estrategias de promoción a nivel nacional coordinadas desde el segundo nivel.
- Desarrollo de la capacidad organizativa y de liderazgo de los directivos, representantes de los socios de las Cajas, a través de su participación en la toma de decisiones sobre la dirección y las estrategias para consolidarlas.
- Fortalecimiento de la vida democrática en un nivel mayor de organización de las Cajas Solidarias.
- Podrán convertirse en un medio eficiente para hacer llegar recursos de diversos programas a sus socios, para el mejoramiento de sus condiciones de vida y la superación de la pobreza.

Fuente. *Estrategia para la transferencia de las Unidades de Atención (UACS) hacia las Cajas Solidarias.*- FONAES.- Dirección de Cajas Solidarias. Febrero 1998

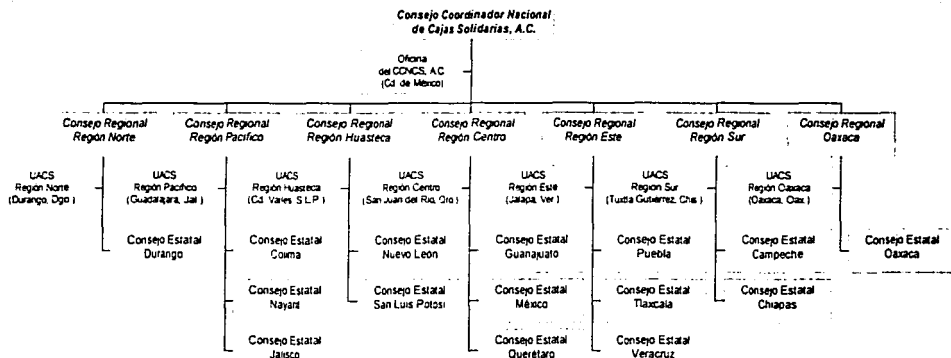
Lamentablemente, el proceso de transferencia propuesto e implantado por la entidad rectora del Programa Nacional de Cajas Solidarias, centra su margen de acción en cuestiones de tipo operativo, es decir, ha privilegiado tareas relativas a la administración, seguimiento y resultados financieros, que si bien resultan de gran importancia para los objetivos que persiguen las Cajas Solidarias.

Así, los integrantes de la asociación civil constituida para dar paso al proceso que aquí se explica han concentrado su atención en la creación y funcionamiento de las Unidades de Atención a Cajas Solidarias, así como en la responsabilidad que contrajeron con el FONAES mediante la firma del convenio antes referido.

No han volteado su mirada a cuestiones más que cuantitativas, cualitativas y que tienen que ver con los mecanismos de apropiación real de sus Cajas, tales como el asunto de la representatividad al interior de sus organizaciones, la legitimidad y legalidad de sus acciones, la toma de decisiones proyectadas hacia un desarrollo autónomo y sustentable, la participación autogestiva en la promoción de los servicios, la gestión eficiente y cuidado razonado de sus propios recursos, la búsqueda de una conciliación necesaria entre la cultura local y el procedimiento formal del instrumento financiero, el reconocimiento al ejercicio de una sana diversidad que origina actividades diferenciadas aún dentro de una misma normatividad, entre otros temas de suma importancia para una transferencia plena de funciones.

Así, dentro del marco una política pública de traslado de responsabilidades y como lo mencionamos al inicio de este capítulo, las Cajas Solidarias denotan una problemática compleja que podría haberse originado precisamente en una visión parcial de sus necesidades y alternativas de solución. Esta problemática será descrita en el apartado siguiente.

## ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEL CONSEJO COORDINADOR NACIONAL DE CAJAS SOLIDARIAS, A.C.



### Nota:

El Consejo Coordinador Nacional de Cajas Solidarias es visto por los distintos actores que conforman a la Red, principalmente por los actores institucionales, como la materialización del proceso de transferencia que debiera conducir a la autonomía del movimiento.

La regionalización de esta estructura ha sido descrita anteriormente. Es pertinente aclarar que, aunque las Cajas Solidarias se ubican en 25 estados del país, únicamente en 15 de ellos se han constituido Consejos Estatales. Los estados que aún no poseen su Consejo, se integran a los trabajos que desarrollan estados vecinos.

La explicación de tales ausencias es, en la mayoría de los casos, debido a dos factores principales: por un lado, la carencia de un consenso sobre el proceso de transferencia propuesto por FONAES y la construcción del segundo nivel para las Cajas Solidarias; por otro, la falta de una conciencia plena de los beneficios que pudieran obtenerse de un trabajo estatal organizado y conjunto, tales como financiamientos externos, eficiencia en la gestión pública, mayor presencia ante entidades públicas y privadas, economías de escala, tasas bancarias preferenciales derivadas de la colocación de mayores recursos en instrumentos financieros, implantación de una imagen corporativa, entre otros, que han sido evidentes en estados como Campeche, Colima, Durango, Jalisco, Oaxaca y Querétaro.

◆ **Diagnóstico del Programa Nacional de Cajas Solidarias: fortalezas y debilidades de un proyecto excluyente.**

En el apartado anterior expusimos brevemente la concepción parcial que parece caracterizar al Programa Nacional de Cajas Solidarias, principalmente con relación al proceso de transferencia de funciones que se desarrolla actualmente.

Esta visión inacabada de un proyecto integral y de verdadera política pública pudiera tener su explicación en múltiples factores, pero para quien esto suscribe, la explicación fundamental se encuentra en la exclusión a la que se han visto orillados la mayoría de los propios sujetos de atención del programa. Me refiero por supuesto, a los más de doscientos mil socios que integran a las Cajas Solidarias.

Ciertamente constituye una tarea sumamente difícil el lograr consensos entre tal número de personas. Para ello, la estructura de las Cajas Solidarias y la del propio Consejo Coordinador Nacional de Cajas Solidarias fueron creadas con diversos niveles de representación y con funciones definidas. Sin embargo, el ejercicio de esas funciones aún se encuentra atrapado entre la dependencia de un poder público que debiera darlo todo ya digerido y un entusiasmo por desarrollar actividades locales propias que incidan directamente en beneficio de los socios de las Cajas.

Así, la participación activa en la elaboración y en la implantación de estrategias generales de desarrollo para las Cajas ha sido de unos cuantos representantes de las mismas, quienes en la mayoría de los casos no han consultado con sus bases sociales, sea por la premura para su ejecución dada la presión institucional o por la costumbre presente en muchas comunidades de que el líder elegido para ello debe actuar siempre de manera correcta, siendo depositario de una plena confianza social, que lamentablemente en no pocos momentos es traicionada.

Por otra parte, el estímulo y fomento a un ejercicio libre y democrático en la conformación de esas estrategias generales de desarrollo, que debiera proporcionar la entidad pública responsable del Programa, no se lleva a cabo con la profundidad y constancia que requiere el dotar de elementos cognitivos que hagan suyos los sujetos sociales que integran las más de doscientas Cajas Solidarias que actualmente operan en el país. La capacitación ha sido insuficiente en cantidad y en calidad, las herramientas de gestión no son siempre las adecuadas, la supervisión es limitada y escasa, se carece de una coordinación intersectorial gubernamental que propicie el crecimiento de las Cajas, entre muchos otros factores.

La conjunción de una exclusión deliberada o no, y la ausencia de elementos indispensables en el diseño de una política pública integral a los que nos hemos referido antes, arrojan un panorama complejo en el que existen múltiples asuntos que resolver y varios más que se deben prever. Estos asuntos serán los que ocupen nuestra atención en los párrafos siguientes.

Como ya hemos mencionado, en la creación de la red nacional de Cajas Solidarias, Desarrollo Internacional Desjardins (DID) ha colaborado de manera permanente con el Fondo Nacional de Apoyo a las Empresas Sociales (FONAES) desde el año de 1993.

A raíz del proceso de transferencia caracterizado en este mismo capítulo, dicha colaboración ha sido de igual modo transferida a la entidad representativa de las Cajas Solidarias, es decir, al Consejo Coordinador Nacional de Cajas Solidarias, A.C. (CCNCS), con el objetivo de que sea esta última la instancia con la cual sean gestionados los contratos subsecuentes, así como las actividades a realizar por los consultores de DID.<sup>16</sup>

Es objetivo de este apartado, el exponer los resultados del diagnóstico efectuado a las Cajas Solidarias, con base en los trabajos realizados en el marco del *Contrato de Asistencia Técnica para la implementación de una estructura de segundo nivel para las Cajas Solidarias de México y CCN, firmado entre el organismo canadiense y el CCNCS el 11 de diciembre de 1998*, cuyo costo fue sufragado gracias al apoyo financiero otorgado por el FONAES y que se llevó a cabo por la conjunción de esfuerzos y recursos entre tales entidades.

El contrato en cuestión, planteó la celebración de cuatro misiones de trabajo a desarrollar con las Cajas Solidarias, durante un año de vigencia, las cuales se definieron en ese entonces como sigue:

- a) Misión 98-1: Diagnóstico de la infraestructura actual y de la infraestructura requerida para el buen funcionamiento de las Cajas Solidarias.
- b) Misión 99-2: Actualización de la Planificación Estratégica con el enfoque en la implantación del organismo de segundo nivel.
- c) Misión 99-3: Formulación de Políticas Nacionales para la Red de Cajas Solidarias.
- d) Misión 99-4: Elaboración del marco de un Programa de desarrollo de recursos humanos por clientela.

De este modo, en el mes de febrero de 1999<sup>17</sup> se llevó a cabo la primera de las cuatro misiones estipuladas en el contrato, efectuando las siguientes tareas generales:

Lectura de documentos elaborados por FONAES y otros derivados de anteriores misiones, entrevistas varias, preparación de cuestionarios y temas de discusiones, visita a dos Cajas Solidarias y aplicación de cuestionario, discusiones con Directivos y Gerencia de intercambio con el Consejo Estatal de Jalisco, reunión y discusión con Directivos del CCNCS

<sup>16</sup> En mi experiencia como Gerente de la Oficina del CCNCS, no omito comentar que, en el marco del multicitado proceso de transferencia, las actividades que se dejaron a cargo de la asociación civil fueron las relativas a las cuestiones meramente administrativas, siendo en este caso FONAES la entidad que jugó un papel preponderante y de identificación ante DID por parte de las Cajas Solidarias, y no la entidad supuestamente representativa de las mismas, es decir el CCNCS.

<sup>17</sup> La Misión debió ser retrasada debido al cambio de funcionarios en el FONAES, sin que para ello tuviera mayor decisión el CCNCS, entidad que contractualmente era responsable ante DID.

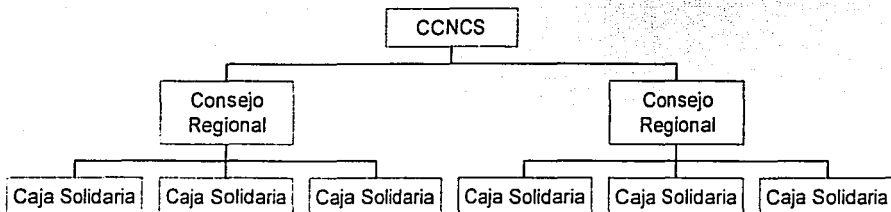
Como resultado de estas actividades, se emitieron las siguientes:

### **OBSERVACIONES DERIVADAS DE LA MISIÓN 1 DE DID**

- Crecimiento fulgurante del sistema de Cajas desde su creación hace 6 años.
- Progresión marcada en el número de Cajas en operación, de socios y en el volumen de créditos y ahorros.
- Necesidad y voluntad de consolidar lo existente.
- Personal insuficiente para consolidar la Red y seguir el desarrollo de la misma.
- La red llega a una etapa decisiva donde se **debe pasar del modo proyecto de FONAES a un modo de encargarse de la gestión de la Red.**
- FONAES ha preparado un buen plan de transición para transferir la responsabilidad hacia las Cajas.
- La gama de servicios es básica y limitada
- La red tendrá que integrar una fuerte progresión del ahorro.
- Demanda de servicios Inter.-cajas.
- El sistema carece de elementos para acrecentar la seguridad financiera de la Red, tales como un Fondo de Seguridad y un Servicio de supervisión (inspección y verificación).
- Costos del soporte a las Cajas totalmente subvencionado por FONAES.
- Información de gestión (reportes financieros, estadísticas, etc.) débil, además de que un buen número de Cajas no cumple con las reglas establecidas.
- FONAES debe continuar encargándose de la compilación de los datos, resultados y estadísticas de las Cajas.
- El sistema informático instalado sólo en el 28% de las Cajas; el resto recurre a un sistema alternativo; adicionalmente, para las Cajas más desarrolladas el sistema llega al desuso.
- La transferencia deberá acompañarse de un programa de capacitación a los recursos de la Red.
- El marco legal para todos los componentes de la Red es insuficiente e inapropiado.
- Los Subdirectores del Programa mencionan que carecen de poder para obligar y sancionar a las Cajas que no cumplen con las normas.
- Las Cajas ponen muchas esperanzas en las UACS y se dicen bastante satisfechas de los servicios recibidos de ellas.
- Casi todos los dirigentes encontrados han expresado la necesidad de recibir más capacitación para sí mismos y para su Caja.
- Los dirigentes encontrados se dicen dispuestos a pagar los servicios de la Red.
- Algunas Cajas han empezado a brindarse servicios comunes para la gestión de la liquidez y el seguro de defunción.
- No está clara todavía de parte de las Cajas, la forma en que se pagarán los servicios de la Red; se emitió la idea de formar un fondo común en cada región, de cobrar una cuota, de pagar por servicio recibido o de hacer una mezcla de todas esas fórmulas.
- Las Cajas ven la necesidad de poner en los Estatutos la obligación de pagar por los servicios de la Red (segundo y tercer niveles).
- La estandarización tanto de la imagen, de los criterios y de los servicios ofrecidos parece importante para los dirigentes.
- Los Directivos del CCNCS se sienten dependientes de FONAES y tiene la impresión de no tener poderes reales para tomar algunas decisiones.
- El convenio entre las Cajas y FONAES debería obligar una participación de las propias Cajas en el financiamiento de las estructuras de la Red.



Por otra parte, DID propone en el documento final de la Misión 1999-1 una estructura eventual para la Red de Cajas Solidarias, la cual debería estar instalada al final del periodo de transición:



#### **DONDE LOS ROLES Y RESPONSABILIDADES SERIAN:**

##### **Primer Nivel-Cajas Solidarias:**

Relación directa con el socio, detección de oportunidades de negocio, brindar los servicios al socio, asesorar al socio en los negocios con la Caja, organizar las sesiones de capacitación y asegurarse de proyectar una imagen de confianza respetando las normas y criterios de la Red. Transmite al segundo nivel las oportunidades detectadas y participa activamente en la vida democrática.

##### **Segundo Nivel-Consejos Regionales:**

Soportar a las Cajas en su relación con el socio, brindar servicios de asistencia técnica a través de la UACS, organizar eventos, actividades y sesiones de capacitación regionales, manejar servicios comunes (fondo de liquidez, fondo de defunción, etc.), estar atentos a las necesidades de sus Cajas y ser la primera línea de intervención cuando una Caja no pueda arreglar un problema o cuando el comportamiento de una Caja ponga en riesgo la imagen o solidez de la Red. Representar a sus Cajas en el tercer nivel. Asegurarse de que sus Cajas respeten las normas, criterios y procedimientos acordados a nivel nacional, guardando así la estandarización y la imagen dentro de la Red.

##### **Tercer nivel-CCNCS:**

Representa a toda la Red a nivel nacional y debe velar por la imagen de ella. Representa al conjunto de las Cajas frente a las autoridades, se asegura que los Consejos Regionales y las Cajas respeten las normas y no pongan en riesgo su relación de confianza con el socio. Se asegura de la estandarización tanto a nivel de la imagen proyectada por las Cajas como a nivel de los servicios ofrecidos y de los procedimientos. Coordina las acciones a nivel nacional, organiza eventos (seminarios, talleres, etc.)- En consulta con su base, prepara una planificación estratégica para la Red. Desarrolla nuevos productos y servicios para las Cajas, respondiendo así a las oportunidades de negocio detectadas por ellas.

Es responsable de la producción y difusión a las Cajas de los manuales de gestión, procedimiento, operaciones y definición de los productos y servicios. Maneja el desarrollo y mantenimiento de los servicios nacionales (informática, acceso eventual a la cámara de compensación, fondo de seguridad, etc.) asegurándose que estén al día y correspondan a las necesidades de las Cajas.

Establece y entretiene relaciones con organismos nacionales y/o internacionales susceptibles de aportar a la Red. Representa a la Red en eventos nacionales e internacionales y se asegura de la dinámica de la vida democrática en todos los componentes de la Red.

Para el logro de esa propuesta, DID expone los factores de riesgo y condiciones mínimas de éxito:

- La capacidad de FONAES de cumplir sus compromisos financieros a la Red.
- La aceptación de parte de las Cajas de sus responsabilidades colectivas.
- La participación de los Directivos en la vida democrática de los distintos niveles.
- La continuidad en el soporte del Estado a los productores agrícolas de bajos ingresos.
- La situación económica de la clientela de Cajas.
- La voluntad de los Directivos de darse servicios comunes.
- La voluntad de los Directivos de capacitarse para poder manejar la Red.
- La aceptación de parte de las Cajas de reglas y normas comunes.
- Un marco legal adecuado para todos los componentes de la Red.
- La creación de una entidad independiente para supervisar y vigilar el sistema.

Ciertamente, estas condiciones resultan parte medular del éxito que se busca obtener mediante el proceso de transferencia de funciones de la institución pública a las Cajas organizadas de manera autónoma.

Algunos de ellos escapan del ámbito de competencia de las propias Cajas Solidarias e incluso del mismo FONAES, como pudieran ser la continuidad en las políticas del gobierno federal en materia de subsidio a las actividades del campo, así como el establecimiento de un marco legal. Aún en este sentido, es posible y pertinente para las Cajas Solidarias, por un lado el buscar la diversificación en las actividades económicas que sostienen a las mismas, a fin de evitar la concentración de riesgos y, por otro lado, el participar activamente en la conformación del marco legal que les brinde seguridad en sus operaciones, como veremos en el capítulo siguiente.

Si para aquellos elementos externos pudiera haber alternativas estratégicas para las Cajas, entonces para el resto de los factores considerados en este estudio seguramente pueden ser construidos escenarios adecuados por los sujetos sociales que están siendo beneficiados por este programa.

Así, el elemento detonante del éxito radica en la aceptación de las responsabilidades colectivas. Por ello, reitero que la inclusión del mayor número posible de opiniones, de diagnósticos y de proyectos de desarrollo, aún aquellos incipientes y empíricos que dicho sea de paso, poseen la riqueza de lo propio, constituirán la base sobre la cual el movimiento de Cajas Solidarias podrá hacer frente a una autonomía plena.

Para atender la problemática detectada, Desjardins determinó sus principales recomendaciones:

### **RECOMENDACIONES DID-Misión 1999-1**

Se detectó con las Cajas y la UACS la queja de que el sistema informático está en desuso por ser de antigua tecnología y merece una atención de parte de las autoridades; se observó que las Cajas más desarrolladas buscan soluciones fuera de la Red para resolver su contabilidad, principalmente. Si esta situación se queda así, se corre el riesgo de perder la estandarización en la herramienta de gestión más importante de la Red.

*"Frente a esta situación, recomendamos que FONAES busque la manera de invertir para hacer evolucionar el sistema y modernizarlo o buscar otro sistema más moderno que podrá evolucionar con las Cajas y la Red y satisfacer las necesidades actuales y futuras de la Red"*

Las Cajas no pagan ninguno de los servicios recibidos de parte de las entidades del sistema. Hay riesgo de crear o haber creado una cultura de dependencia (estado paternalista) y los excedentes de las Cajas están artificialmente altos debido a que reciben en forma gratuita los servicios de soporte.

*"Recomendamos que a la brevedad posible se establezca una cotización de las Cajas, aunque sea simbólica, para darles el hábito de pagar por los servicios. Los ingresos generados por esta cotización podrían ir a financiar parcialmente algunas actividades de los Consejos Regionales. Se recomienda enmendar lo más pronto posible los Estatutos de las Cajas y obligarlas a pagar desde su entrada en operación".*

En opinión de DID, el CCNCS debe tomar el liderazgo en la migración del sistema hacia las nuevas estructuras y ser el agente principal del cambio.

"Debería enterarse de las orientaciones que quiere dar FONAES a la Red, comentar y/o adoptarlas en una reunión, establecer un plan de acciones para lograr los objetivos que corresponda a las estrategias de FONAES ya que el CCNCS va a recibir gradualmente las responsabilidades dejadas"

"Luego, se debería hacer un plan para manejar el cambio grande que van a vivir todos los componentes en los próximos años. En nuestra opinión, una de las misiones subsecuentes debería estar enfocada a los requerimientos para manejar el cambio, ya que hay un riesgo grande de fracasar si el cambio se maneja de manera artesanal".

Fuente: Notas de trabajo elaboradas por la Gerencia del CCNCS, con base en Informe de Misión 1999-1 entregado a esa Asociación por parte de los consultores de DID.

Aunque las recomendaciones de DID son puntuales acerca de asuntos específicos como la cuestión informática, el financiamiento de los servicios comunes, entre otros, es en las cuestiones de liderazgo donde resulta más interesante su opinión. Así, DID conmina a que sea la propia organización nacional de las Cajas Solidarias, representada por el Consejo Coordinador Nacional de Cajas Solidarias, la que tome el mando del proceso de transferencia y se convierta en el agente principal del mismo.

Una vez celebrada la primera Misión, se consideró conveniente reformular el contenido de las subsecuentes. Para ello, DID presentó una propuesta al CCNCS y FONAES, misma que es revisada y adecuada por estas entidades.<sup>18</sup>

Los cambios son plasmados en el *Adenda al Contrato de Asistencia Técnica...*, mismo que se firma el día 12 de mayo de 2000 por el CCNCS y el día 17 de mayo de 2000 por parte de DID.

Tales modificaciones no incrementaron el costo inicialmente establecido, dejando planteadas las Misiones de la siguiente manera:

- a) Misión 99-1: Ya efectuada.
- b) Misión 2000-2: *Actualización de la Planificación Estratégica con el enfoque en la implantación del organismo de segundo nivel y su sistema de financiamiento.*
- a) Misión 2000-3 *Formulación de políticas nacionales para la red de Cajas Solidarias.*

De este modo, se eliminó una de las cuatro misiones y se reestructuró la segunda, mientras que la tercera misión no sufrió modificaciones, quedando el compromiso de revisarla al concluir aquélla.

Así pues, del 21 de mayo al 6 de junio del año 2000 se llevó a cabo la segunda misión de trabajo de los expertos de DID, llevando a cabo las siguientes actividades principales:

✓ Celebración de dos talleres de Diagnóstico de la situación de Cajas Solidarias, con integrantes del CCNCS, Organismos Técnicos (UACS y Oficina) y FONAES, mediante análisis FODA's. Este diagnóstico deberá contribuir a la actualización de la planificación estratégica que oriente el desarrollo de las Cajas Solidarias dentro de un Plan Estratégico Trienal.

✓ Diseño del mecanismo de financiamiento de los organismos técnicos del CCNCS, A.C. propuesto por DID, a fin de atender el compromiso de las Cajas establecido en Convenio de Concertación firmado entre el CCNCS y FONAES, para la transferencia de las UACS. Esta propuesta ha sido aprobada por el CCNCS y se detallan algunas cuestiones para su implantación.

✓ Elaboración de Programas Operativos Anuales para el CCNCS y FONAES.

Para efectos del presente trabajo, nos concentraremos en los resultados de la primera actividad, es decir, lo relativo al diagnóstico de la situación de las Cajas Solidarias.

<sup>18</sup> La colaboración de quien esto suscribe en el contenido de esta segunda Misión, fue más directa y de mayor relevancia, coadyuvando a la participación activa de los Directivos del CCNCS, ya no como simples observadores, sino como representantes más comprometidos con la organización nacional. Asimismo, las cuestiones logísticas fueron cada vez más responsabilidad de la asociación civil.

El diagnóstico realizado se obtuvo mediante la técnica de *FODA's*<sup>19</sup> utilizándose como temas de referencia, nueve componentes fundamentales para las Cajas Solidarias:

<b>El componente</b>	<b>Su definición para efectos del taller:</b>
<b>1. Entorno competitivo</b>	Se constituye por todos aquellos factores externos que escapan al control de la Red de Cajas Solidarias. Se trata de aspectos de tipo económico, social, político, legislativo, tecnológico y cultural. La idea fue discutir acerca de los cambios probables en estas áreas que podrían constituir una amenaza o una oportunidad para las Cajas Solidarias y, en función de estos análisis, proponer las acciones a tomar para mejorar las posibilidades de competir y crecer en ese entorno.
<b>2. Gestión Global</b>	Tiene que ver con la capacidad de planear estratégicamente, es decir de prever las implicaciones futuras en las decisiones de hoy, así como con la capacidad para estructurar los recursos en función de los objetivos propuestos. La gestión global toca aspectos como la estructura organizacional, los sistemas de gestión, la capacidad de planear y realizar los planes, entre otras cuestiones.
<b>3. Productos y Servicios</b>	La función de <i>mercadeo</i> de la Red de Cajas Solidarias puede analizarse a partir de la oferta de productos y servicios financieros y de su evolución probable y necesaria en el futuro. Los mercados financieros se vuelven cada vez más dinámicos y competitivos y esto crea nuevas presiones sobre las Cajas Solidarias. Tiene que ver con los grandes cambios que hay que prever para tomar el liderazgo.
<b>4. Tecnología</b>	La tecnología es el motor principal de los cambios en la industria financiera. Todas las formas tradicionales de operar y ofrecer servicios están cambiando radicalmente, gracias a tecnologías mucho más rápidas, poderosas y baratas que las tradicionales. De qué manera la Red de Cajas entiende tales cambios y cómo debe ajustarse a ellos?
<b>5. Gestión de las operaciones</b>	El éxito o fracaso de todo plan de desarrollo empresarial se juega en los pequeños detalles. Las operaciones, si bien no son la parte visible del servicio al socio, constituyen lo esencial de la competitividad de la empresa. Tiene que ver con el mejoramiento de las operaciones a fin de ser más eficaces, simplificar los procesos y bajar costos, elevando al mismo tiempo, la calidad del servicio.
<b>6. Gestión financiera</b>	Las Cajas Solidarias son entidades financieras. Su negocio consiste en satisfacer las necesidades mediante la gestión eficiente de recursos financieros. En este tema, se abordarán los cambios previstos en el entorno y que a lo interno incidirán en la gestión de los recursos.
<b>7. Gestión de los recursos humanos</b>	El elemento clave en toda organización es la gente. En una red de Cajas Solidarias con mucha más razón, pues ella pertenece a sus asociados y existe para servirles. La gente que trabaja en la Red de Cajas Solidarias debe ser parte del cambio, no sólo un cambio de procesos o equipos, sino también de mentalidades.
<b>8. La dimensión cooperativa</b>	El valor esencial de la Caja Solidaria y lo único que realmente la diferencia de un Banco, es su carácter cooperativo. Sin embargo, esta naturaleza está llamada a evolucionar también y es objeto de amenazas importantes en todas direcciones. La discusión tiene que ver con la manera en que las Cajas Solidarias puedan obtener provecho de su naturaleza asociativa, así como con el posicionamiento que desarrolle con relación a su comunidad.
<b>9. Servicios comunes de la Red de Cajas CCCNS</b>	La Caja Solidaria que opera completamente sola y asuma a lo interno todos los costos de sus productos y servicios, no parece tener mucho futuro a largo plazo; los competidores son cada vez más grandes y aprovechan economías de escala. La Caja Solidaria debe discutir su futuro en función de las relaciones que establezca con el resto de Cajas integrantes del movimiento.

Fuente: Fichas de Diagnóstico de las Cajas Solidarias - CCNS/FONAES, en Informe de la Misión 2000-2 de DID

<sup>19</sup> El análisis de las Fortalezas y Debilidades internas así como de las Oportunidades y Amenazas externas.

Los componentes anteriores fueron ampliamente discutidos en los dos talleres celebrados en los que se contó con la participación de directivos del CCNCS, tanto a nivel nacional, como regional y estatal, así como de personal de los organismos del CCNCS (UACS y Oficina central) y personal de la Dirección de Cajas Solidarias del FONAES.

Los comentarios que se generaron permitieron identificar la problemática más grave que enfrentan las Cajas Solidarias, los cambios que deben ser realizados y las acciones que hace falta implantar para asegurar la consolidación, desarrollo y crecimiento de la Red de Cajas Solidarias.<sup>20</sup>

#### PRINCIPALES PREOCUPACIONES DERIVADAS DEL DIAGNÓSTICO EFECTUADO

##### *El marco jurídico*

*Las Cajas Solidarias están constituidas legalmente como Sociedades Civiles; no son cooperativas, ni sociedades de ahorro y préstamo, ni uniones de crédito. Esto ha sido posible bajo el amparo de un artículo de excepción de la Ley General de Organizaciones Auxiliares del Crédito, gracias al cual mientras las organizaciones que coloquen recursos económicos únicamente entre sus socios, en este caso las Cajas Solidarias, no sobrepasen ciertos límites en cuanto al capital y número de socios, podrán operar bajo cualquier otra figura que no supervise la Comisión Nacional Bancaria, entre otras instancias. Sin embargo, más del 60% de las Cajas Solidarias que operan, han sobrepasado dichos límites, ubicándose claramente en una situación ilegal. Esta situación es preocupante e inadmisibles.*

##### *La supervisión*

*Esta es una condición esencial para el desarrollo armonioso de la Red de Cajas Solidarias; para garantizar los depósitos de los socios y el patrimonio de la Sociedad. Actualmente, las Cajas Solidarias están desprovistas de este elemento sustancial. No existe un organismo independiente que tenga autoridad para emitir normas o directivas, así como para imponer sanciones en caso de incumplimiento. Los riesgos de abuso son enormes. Un servicio de supervisión independiente y profesional es, en general, uno de los primeros servicios comunes que debe tener una Red de Cajas. A las Cajas Solidarias más les valdría pensar en ello antes de la intervención estatal. En este aspecto, sería de gran importancia la utilización de un sistema informático moderno para efectuar acciones de supervisión a distancia.*

##### *Ausencia de datos fiables*

*Desde 1994, está en funcionamiento una base de datos informatizada en el FONAES, con la que se emiten informes e indicadores diversos. Sin embargo, existe ausencia de datos fiables, sea por la dificultad para su envío desde las propias Cajas o por que simplemente no envían su información, no existiendo sanción alguna por ello. Adicionalmente, no existe supervisión y control real que garantice la veracidad de la información que sí llega al FONAES. De este modo, se desconoce la situación, evolución y tendencias financieras de las Cajas Solidarias, y por ende es poco factible el tomar algunas decisiones o se toman sin el apoyo de datos recientes.*

<sup>20</sup> Las fichas con los resultados del análisis de FODA's para los nueve componentes constituyen un trabajo muy extenso para su presentación original en el presente trabajo. Se presenta aquí solamente un resumen de las principales preocupaciones resultantes.

### **Gestión del crédito**

*La función del crédito, junto con la del ahorro, son las bases del funcionamiento financiero de la Caja Solidaria. La función del crédito en especial, presenta muchas fallas, que tienen que ver con bajo nivel de conocimientos contables y administrativos en los operadores; los criterios para conceder un préstamo; la ausencia de garantías; la fuerte liquidez disponible en muchas Cajas; los inconvenientes del préstamo automático; la política de tasas de interés (por debajo del mercado); la concentración del riesgo en la actividad agrícola; la recuperación deficiente de los préstamos y el atraso, mora o vencimiento en la cartera.*

### **Ritmo de apertura de Cajas**

*El ritmo acelerado en el crecimiento de la Red de Cajas Solidarias es preocupante, dada la inmadurez de la propia organización, la estructura demasiado centralizada, el que más del 50% de las Cajas operen fuera de un marco jurídico adecuado, la situación de los principales indicadores financieros, entre otras cuestiones. Sería más conveniente desarrollar acciones tendientes a la consolidación, que a la expansión. Adicionalmente, la cantidad de personal institucional asignado a FONAES se reduce cada vez más, y las visitas de campo se han minimizado. Es evidente que políticamente no es fácil detener el proceso de apertura de Cajas, gracias a cierto reconocimiento ganado en la mayoría de los estados donde éstas se ubican, pero las presiones políticas no deben estar por encima de criterios objetivos y racionales.*

### **Salud financiera**

*A fines de Marzo de 2000<sup>21</sup>, 82 de las 147 Cajas Solidarias (58%) que hicieron llegar sus resultados al FONAES, muestran un índice de morosidad de más del 20% de la cartera. En cuanto a las 120 Cajas que enviaron sus Estados Financieros al 31 de diciembre de 1999, 13 de ellas, esto es el 11%, resultaron deficitarias. Considerando la inseguridad en cuanto a la veracidad de los datos, éstos nos parecen todavía más preocupantes. Que será de la situación de aquellas Cajas Solidarias de las cuales se desconoce su información?. Adicionalmente, no existe ningún tipo de supervisión de la misma, no existe la validación efectuada por contadores profesionales con capacidad, por ejemplo, para dictaminar Estados Financieros.*

### **La informática**

*Un sistema informático centralizado, es una herramienta indispensable para el desarrollo de la Red de Cajas Solidarias. Facilita la estandarización, la creación de bases de datos, la supervisión a distancia, la aplicación de normas, la agilización en las tareas administrativas, facilita la capacitación, entre muchas otras tareas. Además representa un ahorro de tiempo y costos. El sistema Micro Banker, es un sistema que funciona solamente en el 48% de las Cajas y que ha caído ya en desuso por ser obsoleto. Por ello, muchas Cajas Solidarias se han volcado a comprar con distintos proveedores distintos paquetes contables y administrativos que satisfagan sus requerimientos. La red pierde estandarización y se agravan los problemas de diversa índole.*

### **Participación financiera de las Cajas Solidarias**

*Desde la creación del CCNCS, las Cajas han sido invitadas a pagar una aportación mínima (1 peso por socio hasta 1999 y 2 pesos a partir del 2000), a fin de cubrir ciertos gastos derivados de la actuación de dicha representación nacional. La experiencia ha sido poco concluyente, ya que la mayoría de las Cajas no participa en esta iniciativa. Con la firma del Convenio entre CCNCS y FONAES en 1998, se acordó, entre otras cosas, la participación financiera de manera paulatina, por parte de las Cajas en el sostenimiento de los organismos técnicos de la Red. Creemos que ha*

<sup>21</sup> La información financiera de las Cajas Solidarias presentada a la Misión de DID fue en todo momento extemporánea.

*llegado el momento de que las Cajas Solidarias contribuyan económicamente en su propio desarrollo y en el desarrollo de servicios comunes para todas ellas. El proceso de implantación de una Red, se trata de un signo de madurez, autonomía e independencia.*

#### **La transferencia FONAES-CCNCS**

*El FONAES sigue asumiendo el liderazgo del desarrollo y es el principal actor. Es seguro que la transferencia de responsabilidades y funciones implica algunos pasos previos; por ejemplo, asegurarse que el CCNCS cuente con recursos humanos suficientes y con el perfil, capacitación y experiencia necesarios para desempeñar las nuevas responsabilidades. La situación se complica dada la multiplicidad de actores en el movimiento<sup>22</sup>, lo que dificulta la gestión, planificación, coordinación y toma de decisiones sobre las actividades. Entendemos que las responsabilidades y actividades adicionales deben ser transferidas para darle mayor responsabilidad al CCNCS y que tenga así más credibilidad frente a las Cajas Solidarias. A efectos de avanzar en tal sentido, hay varias decisiones que pueden ayudar: transferir un sector de actividad del FONAES al CCNCS, por ejemplo, la capacitación, así como crear un Comité Técnico FONAES-CCNCS para contar con un espacio de discusión sobre los aspectos operativos de la transferencia, facilitando la coordinación y la circulación de la información transparente entre las partes.*

Fuente: Informe de la Misión 2000-1 de DID p.11. Junio 2000.

El diagnóstico efectuado por diversos integrantes de la Red de Cajas Solidarias, tanto del propio CCNCS, A.C. como de la institución responsable del Programa, durante la celebración de la segunda Misión de trabajo de los expertos de DID, arrojó resultados que no eran desconocidos para ninguno de nosotros. Lamentablemente, pareciera ser que resultaba indispensable escuchar tales preocupaciones en boca de algún elemento externo, ni siquiera extraño, ya que el asesor asignado por DID había sido el mismo que participó en el nacimiento del Programa de Cajas Solidarias.<sup>23</sup>

Ciertamente, la detección de los principales problemas de las Cajas Solidarias fue sumamente precisa. Sin embargo, la visión de la consultora externa aún posee, desde mi percepción, se orienta mayormente a los temas relativos a cuestiones financieras, organizativas y de administración. Por ello, los esfuerzos que actualmente realiza el FONAES para abatir la problemática siguen esa línea de trabajo, poniendo en marcha por ejemplo, un ambicioso proyecto para el diseño e implantación de un nuevo sistema informático en colaboración con la UNAM, que si bien brindará la herramienta operativa indispensable en este tipo de organizaciones financieras de carácter cooperativo, no resuelve del todo la compleja tarea de trabajar con los mecanismos incluyentes que requiere una política pública de desarrollo social, sobre todo en el marco del tránsito hacia formas autónomas de crecimiento y gestión.

<sup>22</sup> DID se refiere con ello, a la diversidad de entidades que integran la Red de Cajas Solidarias. Ver esquema de la Estructura Organizativa del CCNCS, presentado en el apartado 2.3 de este trabajo y propuesta presentada por DID en la Misión 1999-1, sobre una estructura más sencilla para la Red.

<sup>23</sup> El Sr. Arsenault es el consultor de DID que más tiempo ha sido destinado por tal organismo para trabajar con las Cajas Solidarias, en el marco de las diversas misiones realizadas, manteniendo incluso su residencia en nuestro país por más de un año. Raymond Arsenault posee la visión y sensibilidad necesarios para asimilar de manera rápida, los problemas más importantes al interior de una organización del tipo cooperativo, como las Cajas Solidarias, para moderar y estimular a grupos de trabajo, así como para proponer alternativas viables de solución.



El contar con sistemas informáticos, contables y administrativos, con políticas financieras de liquidez, ahorro y crédito, con marcos legales adecuados, con acciones estrictas de supervisión y control, con programas de capacitación en distintas vertientes y niveles, con apoyos institucionales permanentes, con subsidios continuos y con un seguimiento puntual a las operaciones de las Cajas Solidarias no servirán de mucho sin la integración de los socios de éstas, sin la iniciativa y estímulo a las capacidades locales que poseen los individuos que conforman tales organismos, sin la construcción propia de sus espacios de acción y de sus políticas entendidas desde y hacia su ámbito de desarrollo comunitario.

Por ello, en los siguientes párrafos dedicaremos nuestra atención al tema de la autogestión y apropiación, a la responsabilidad del sujeto social.

Será en el último apartado, destinado a las conclusiones, donde extenderé los comentarios relativos al diagnóstico presentado, con las consideraciones críticas y prospectivas pertinentes.

◆ **La autogestión y apropiación como motores del desarrollo local y regional: la responsabilidad del sujeto social.**

Ante de este panorama general, plural y muy amplio que representa la organización nacional de las Cajas Solidarias, y dentro del contexto político y social que se vive en el México actual, me parece necesario el que, hoy por hoy, se haga un alto que brinde espacios a la reflexión y al análisis de este instrumento financiero, pero no de manera esquemática; no se trataría de centrar la discusión en los aspectos que expresan los índices o estadísticas, o los resultados financieros.

Tiene más que ver con aquellos aspectos de mayor subjetividad y menos asibles que los estados de resultados, las actas de asamblea, etc.; me refiero básicamente, a las aristas de carácter político, social y cultural que a nivel nacional, y sobre todo, desde el punto de vista de un análisis de políticas públicas, inciden en las Cajas Solidarias, sobre todo en el marco del proceso de transferencia antes mencionado.

Como se explicó en apartados anteriores, la estructura organizativa de las Cajas Solidarias establece que las decisiones serán acordadas por los propios socios, propiciando de esta manera su participación libre y plena. Se pretende pues, impulsar y fomentar la actividad de los sujetos sociales para su beneficio directo.

Las actividades que realizan las Cajas Solidarias requieren de la acción permanente y consciente de los miembros de la comunidad, quienes en un escenario optimista adquieren de manera natural las herramientas autogestivas para su manejo y cuidado y fomentan el espíritu de administradores de su propio instrumento financiero.

En el escenario de los buenos y no tan buenos resultados alcanzados por las Cajas Solidarias durante los más de siete años de su existencia, me surgen varias interrogantes, que convertidas en reflexión serían las que expongo a continuación.

Aquellos que de una u otra manera nos hemos relacionado con este programa, hemos dejado de lado el conocimiento de la dinámica cultural, social y económica propia del sujeto de apoyo, esto es, de la población objetivo, y nos hemos visto envueltos en las cifras y los indicadores, que si bien resultan indispensables para el trabajo institucional en la implantación de una política pública, no representan el todo de una Caja Solidaria.

Adicionalmente, ni siquiera este trabajo de sistematización y análisis de indicadores ha sido una tarea plenamente realizada, como resultó evidente en el diagnóstico del apartado anterior.

No se ha determinado con claridad la responsabilidad del individuo/agente institucional y del individuo/sujeto de apoyo, en el proceso de apropiación de este mecanismo y hasta dónde deben llegar sus respectivas actuaciones y responsabilidades. Al parecer se ha avanzado a marchas forzadas propiciando una identificación formal, rígida, de cúpulas solamente, con un instrumento diseñado y dirigido de manera vertical desde la postura institucional.

En este sentido, el presente trabajo sostiene que la construcción de un espacio propio de los socios integrantes de las Cajas Solidarias, que coadyuve a que hagan realmente suyo uno de los tantos medios que pudieran llevarlos al desarrollo local de su comunidad de origen, partirá de la implantación de actividades autogestivas.

La autogestión tiene toda una concepción filosófica, sobre todo para aquellas personas, vengán del sector público o privado, que ponen en práctica mecanismos de capacitación orientados bajo este concepto. En términos generales, la autogestión posee ciertos principios que constituyen el espíritu de su doctrina. Al respecto, revisemos el cuadro siguiente:

### **ALGUNOS PRINCIPIOS DE LA AUTOGESTIÓN:**

#### **a) Democracia**

*La autogestión promueve la democracia, porque parte del respeto a la libertad de pensar, de opinar, de creer o discrepar.*

#### **b) Igualdad**

*La autogestión forma en los beneficiarios el sentido de la igualdad, donde no existen diferencias entre sabios e ignorantes, ricos o pobres, desterrando toda acción de privilegio.*

#### **c) Control colectivo**

*El trabajo colectivo es generador del valor de la solidaridad; otorga todos los derechos a cada uno de los socios: a conocer, a informarse de la situación al interior de su proyecto; sustenta el derecho de los socios en la gestión y planeación del mismo.*

#### **d) Participación**

*Este principio ayuda a practicar la verdadera democracia y sustenta el criterio de que el socio debe participar de manera efectiva en la administración y control de su proyecto, no pudiendo marginar a nadie. La participación en la autogestión concientiza al socio de ser sujeto de su propia historia y participe en la historia colectiva.*

#### **e) Solidaridad**

*La comprensión mutua. Este principio pugna abiertamente contra el egoísmo e individualismo y plantea el valor del servicio al prójimo. La solidaridad es una virtud social, que fácilmente es comprensible cuando las organizaciones reconocen a todos sus socios como miembros iguales.*

#### **f) Organización cultural**

*En proyectos de desarrollo no siempre se ha tomado en cuenta la realidad cultural del sujeto social. La mayoría de las veces se aplican modelos y copias ajenas al pensamiento de las comunidades, que poseen sus propias formas de organización política, económica y social, mismas que conllevan en muchos casos, un carácter autogestionario ancestral.*

Fuente: AGUILAR Calle, Luis A. - *Medios y Técnicas en la Capacitación Autogestionaria*. -PEAP.- La Paz, Bolivia, 1989

De este modo, la autogestión constituye elemento fundamental para la promoción de la confianza, la ayuda recíproca y la cooperación entre los participantes de las Cajas Solidarias, quienes entonces podrán iniciar la construcción real de sus capacidades, basados en el capital social que intrínsecamente poseen las comunidades donde éstas se ubican, entendido éste como las redes, normas y confianza, que facilitan la acción y cooperación para beneficio mutuo.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Aunque las formulaciones fundacionales del concepto se remiten en su mayor parte a la década de los 80, para efectos de este trabajo se tomara como referencia al autor mas ampliamente citado en el debate reciente sobre capital social y tambien el que ha recibido criticas severas a sus argumentos, el cientista politico Robert Putnam. Para mayor referencias ver "The Prosperous Community Social Capital an Public Life" Princeton University Press 1993.

El concepto de capital social plantea que las relaciones estables de confianza, reciprocidad y cooperación pueden contribuir a varios tipos de beneficios, entre los cuales el de mayor importancia en este tipo de instrumentos de política social, es el "facilitar la constitución de organizaciones de gestión de base efectivas, de actores sociales y de sociedades civiles saludables"<sup>25</sup>

En este discurso renovado del concepto de capital social, se le concede una importancia relevante dentro de las estrategias para la superación de la pobreza, dada la función de complementariedad que puede tener con relación a otro concepto muy en boga en el medio de las políticas públicas: el "empowerment"<sup>26</sup>, que en el contexto de una estrategia social es un proceso selectivo consciente e intencionado, que tiene como objetivo la igualación de oportunidades entre los actores sociales. El criterio central es de transformación de sectores sociales excluidos en actores, y de nivelación hacia arriba de actores débiles.

"Algunas condiciones necesarias para que exista un empoderamiento pleno, incluyen:

- Creación de espacios institucionales adecuados para que sectores excluidos participen en el quehacer político público.
- Formalización de derechos legales y resguardo de su conocimiento y respeto.
- Fomento de organización en que las personas que integran el sector social excluido puedan efectivamente participar e influir en las estrategias adoptadas por la sociedad. Esta influencia se logra cuando la organización hace posible extender y ampliar la red social de las personas que la integran.
- Transmisión de capacidades para el ejercicio de la ciudadanía y la producción, incluyendo los conocimientos instrumentales esenciales además de herramientas para analizar dinámicas económicas y políticas relevantes.
- Creación de acceso a y control sobre recursos y activos (materiales, financieros y de información) para posibilitar el efectivo aprovechamiento de espacios, derechos, organización y capacidades, en competencia y concierto con otros actores.
- Una vez construida esta base de condiciones facilitadoras del empoderamiento y de constitución de un actor social, cobran relevancia los criterios de una participación efectiva, como la apropiación de instrumentos y capacidades propositivas, negociativas y ejecutivas".<sup>27</sup>

<sup>25</sup> John Dursont- *¿Qué es el capital social comunitario?*. - CEPAL. - Serie Políticas Sociales N° 38.- Santiago de Chile, 2000.

<sup>26</sup> Empoderamiento o facultamiento. El término ha sido definido como el proceso por el cual la autoridad y la habilidad se ganan, se toman o se facilitan. El énfasis está en el grupo que protagoniza su propio empoderamiento, no en una entidad superior que da poder a otros. Es la antítesis del paternalismo, la esencia de la autogestión, que construye sobre las fuerzas existentes de una persona o grupo social sus capacidades para potenciarlas.

<sup>27</sup> John Dursont - *Idem* p.34

Es lógico pensar que aquellas comunidades que cuentan con una mayor y más fuerte reserva de capital social, pueden cumplir mejor y más rápidamente con estas condiciones del empoderamiento.

Así, es posible observar un desarrollo creciente en las Cajas Solidarias de comunidades que poseen mayores niveles de integración y movilidad social, como algunas ubicadas en el estado de Nayarit, Oaxaca, Jalisco, Querétaro, entre otras, en las cuales se observa una construcción del tejido social más homogénea y comprometida con un objetivo común, dejando de lado incluso, la participación institucional en el seguimiento de sus actividades, al percatarse de las deficiencias y ausencias evidentes en la entidad responsable del programa. En muchos de estos casos, adicionalmente se presenta el recurso de redes con funcionarios o entidades públicas y privadas locales o estatales, con las que desarrollan un compromiso asociativo, no personal, que coadyuve a su adecuado crecimiento y a la ampliación de su margen de acción.<sup>28</sup>

La responsabilidad del sujeto social integrante de las Cajas Solidarias, en tanto instrumento de solidaridad para la obtención del desarrollo local como objetivo común, deberá tomar en cuenta fundamentalmente que el potenciar las capacidades que conforman el capital social que reside en las relaciones comunitarias, surgirá necesariamente de la acción que realicen precisamente los agentes individuales.

Ciertamente, el capital social también es constructible en aquellas comunidades que lo requieran, mediante una política de empoderamiento de sectores sociales excluidos y de extrema pobreza, política que deberá promover la *arqueología* del capital social, es decir la búsqueda del recurso enterrado y conservado en la memoria histórica de los grupos, que existía en el pasado pero fue debilitado por rivalidades internas o reprimido por fuerzas externas.

Este es el caso de aquellas comunidades que desconfían de su capacidad porque no se les ha dado la oportunidad de ponerlas en acción. En este sentido, el programa de Cajas Solidarias ha tenido resultados diversos en distintas regiones. En algunas ha caído en tierra fértil, dadas las condiciones de organización de las localidades; en otras, ha sido rechazado por venir del poder público tradicionalmente corrupto o que ha recurrido al trueque político-electoral de votos por beneficios sociales. Las más visionarias han tomado lo que el aparato estatal ofrece y han adecuado los métodos a sus circunstancias propias, siguiendo un camino libre y exitoso, como los antes mencionados.

Estas últimas son las regiones y comunidades que ejercen una real autogestión y que cada vez con mayor fuerza hacen verdaderamente suyo el instrumento Caja Solidaria.

<sup>28</sup> Caso que ejemplifica este argumento, es la acción unilateral que han efectuado las Cajas Solidarias del estado de Oaxaca las que al verse presionadas por las autoridades financieras en materia fiscal en virtud de las irregularidades presentes en su administración, derivadas del inadecuado marco legal que poseen y en ausencia de estrategias elaboradas por la entidad rectora del programa, han buscado el acercamiento con el Congreso Local de su estado, con miras a la resolución de una problemática que podría extenderse al resto de las Cajas Solidarias del país.

En este sentido, la cercanía y acompañamiento institucional, sea público o privado, de agentes expertos en los temas prioritarios para la operación eficiente de las Cajas y la sistematización de estos temas en programas de trabajo específicos y propios; la capacitación continua y en cascada hacia todos los niveles de la Caja Solidaria, desde sus Directivos y Administradores, hasta los socios de cada Caja Local; el reconocimiento y respeto a la identidad y cultura propia en cada una de las comunidades y el estímulo a la participación social, entre otros factores, han sido determinantes para construir Cajas Solidarias autónomas, democráticas, eficientes y autosustentables.

Sin embargo, lamentablemente el esfuerzo inicial llevado a cabo por la institución responsable del Programa no ha sido acrecentado, ni siquiera sostenido en los niveles originales de sus primeros años de vida, cuando los talleres de capacitación, las asambleas y reuniones, la colaboración estrecha, el seguimiento puntual, entre otras actividades, eran tareas continuas, llenas de contenidos y entusiasmo por un trabajo de campo con sentido social.

La experiencia en este Programa nos ha demostrado que en todos los grupos locales pequeños existen normas y prácticas de reciprocidad. La cooperación y la rendición de cuentas de quienes desempeñan funciones directivas, como en el caso de las Cajas Solidarias, forman parte de la mayoría de las culturas. La interacción de prácticas adecuadas pues, suele traducirse en cooperación. Tarea prioritaria es entonces, el rescatar esas prácticas de confianza, identidad y reciprocidad a fin de reproducirlas y trasladar ese capital social de las pequeñas comunidades a planos regionales para finalmente, fortalecer a una auténtica organización nacional de la ahora incipiente red de Cajas Solidarias.

Considero fundamental el que desde el poder público, así como desde el mismo sector social al que se destina este Programa, entendiendo que las responsabilidades son compartidas, se establezcan tareas muy precisas en el sentido antes descrito, para facilitar la optimización del capital social de las comunidades donde se insertan las Cajas Solidarias. Estas tareas seguramente ayudarán a potenciar las capacidades comunitarias que requiere cada una de las organizaciones, para juntas transitar hacia la autonomía.

➔ **LA PROPUESTA DE LA NUEVA ADMINISTRACIÓN FEDERAL PARA LA ATENCIÓN DEL SECTOR SOCIAL: LA REFORMA ESTRUCTURAL Y LA POSIBLE INCLUSIÓN DE LAS CAJAS SOLIDARIAS.**

- ◊ **La nueva visión sobre el tema de la pobreza y el desarrollo social: la deuda pendiente.**

De acuerdo al propio diagnóstico de Vicente Fox, la administración federal que encabeza a raíz de su triunfo electoral del 2 de julio de 2000, recibe un país que presenta los siguientes rasgos generales:

---

- *Dos terceras partes de los mexicanos viviendo en pobreza*
  - *Una tercera parte de la población sin oportunidad de crecer y desarrollarse por no haber terminado una educación mínima*
  - *De las peores distribuciones del ingreso en el mundo*
  - *Una impunidad sin límites*
  - *Un serio problema de narcotráfico*
  - *Los primeros lugares mundiales en corrupción*
  - *Un medio ambiente severa e irremediamente afectado*
- 

Fuente: [www.vicentefox.org.mx/pag\\_campana/](http://www.vicentefox.org.mx/pag_campana/)

Es pertinente mencionar que tal diagnóstico, ciertamente sucinto y esquemático, fue referencia en el discurso de campaña de Vicente Fox. Durante su larga campaña por la presidencia de la República, Fox dice a conocer en múltiples ocasiones sus propuestas en los distintos renglones de la vida nacional. Sin embargo, hay que tener en cuenta que puede existir una distancia entre esos planteamientos que resultaron en ocasiones de carácter muy general, y su traducción e incipiente implantación vista en acciones concretas a partir de su toma de posesión como Presidente de la República.

Respecto al tema que nos ocupa, la política social, podemos decir que, en principio, la postura de la nueva administración federal representa una propuesta ecléctica donde aparecen importantes elementos de continuidad respecto de lo que se hacía en el sexenio pasado, y al mismo tiempo se vislumbran algunos cambios de énfasis, sobre todo en el asunto de la lucha contra la pobreza, sin que ello implique un replanteamiento total y a fondo sobre las causas originales de la pobreza y la función que en ello tiene la política social.

LA PROPUESTA DE LA NUEVA ADMINISTRACIÓN FEDERAL PARA LA ATENCIÓN DEL SECTOR SOCIAL: LA REFORMA ESTRUCTURAL Y LA POSIBLE INCLUSIÓN DE LAS CAJAS SOLIDARIAS

De acuerdo a uno de sus principales discursos de campaña relativo a este tema<sup>1</sup>, la propuesta de política social de Vicente Fox se fundaría en cinco grandes valores orientados al desarrollo humano:

1. El reconocimiento por parte del Estado, de la dignidad personal y de la libertad individual y social de todos los mexicanos.
2. El reconocimiento de la igualdad jurídica de todos frente al Estado y el derecho de la igualdad de oportunidades personales y sociales de desarrollo.
3. El reconocimiento a los derechos de tercera generación, los derechos ecológicos y el derecho a la paz.
4. El reconocimiento a los derechos de todas las minorías, y
5. El reconocimiento de la solidaridad, como un elemento básico para un desarrollo armónico donde el bien común sea el objetivo final del gobierno.

Dicha política tendría como ejes los siguientes:

### **1. UNA EDUCACIÓN PÚBLICA, LAICA Y GRATUITA PERO DE CALIDAD Y CON VALORES.**

*Una educación que no sea el privilegio de unos cuantos. Orientada a enseñar a pensar con criterio amplio, profundo, imaginativo, creativo e independiente. Hacia un modelo de "educación permanente" bajo el cual se enseñe a "aprender a aprender". Se crearán:*

*- El Instituto de Educación Permanente para los mayores de 15 años que no tuvieron la oportunidad de aprender a leer y escribir. El esfuerzo educativo será extendido a los adultos con un enfoque de educación productiva.*

*- El Sistema Nacional de Becas y Financiamiento para que ningún niño o joven vea interrumpidos sus estudios por falta de recursos económicos.*

### **2. PARTICIPACIÓN SOCIAL.**

*Establecimiento de una nueva relación entre las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno.*

*Se facilitará y promoverá la participación ciudadana, motivando la responsabilidad social y estableciendo el marco legal y fiscal que les permita crecer y desarrollarse.*

### **3. ACCESO A INFRAESTRUCTURA.**

*La justicia social entendida como el acceso a las oportunidades de la infraestructura pública en todos los ámbitos: salud, deporte, cultura, educación, vivienda y servicios públicos eficientes.*

### **4. FEDERALISMO**

*Implantación de un Federalismo solidario, subsidiario y corresponsable, que permita la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones gubernamentales. Los estados, los municipios y las comunidades decidirán el destino de sus proyectos y sus recursos. Tendrán más competencias y mayores recursos.*

<sup>1</sup> Ver [www.vicentefox.org/mx/pag\\_campana/](http://www.vicentefox.org/mx/pag_campana/)



## **5. EMPLEOS DONDE SE NECESITAN**

*Se mejorará la infraestructura para la producción en los municipios y zonas más rezagadas y se establecerá un sistema de incentivos selectivos y temporales a la inversión y a la generación de empleos permanentes en las propias comunidades de origen.*

## **6. DESARROLLO RURAL**

*Creación de oportunidades productivas para la generación de riqueza y mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes del campo, sin salir de su tierra. El campo será convertido en un negocio rentable, se acercará la tecnología y el financiamiento, formas eficientes de comercialización y capacitación a campesinos en las vocaciones de sus tierras.*

*No obstante, las comunidades rurales dejarán de depender exclusivamente de la tierra, pues se llevarán oportunidades de empleo, millones de oportunidades de empleo en otros sectores.*

## **7. SISTEMA INTEGRADO DE POLÍTICAS SOCIALES.**

*Se dará unidad a la Secretaría encargada de promover el desarrollo social, duplicando el presupuesto que hoy se destina a la administración federal. Se fortalecerán los programas de gobierno, dándoles mayor transparencia. No desaparecerán los programas sociales; se mejorarán y ampliarán con programas que generen independencia de los beneficiados y aseguren su inclusión al desarrollo.*

## **8. CREACIÓN DE LA BANCA SOCIAL**

*Se creará la Banca Social para fortalecer el ahorro de las familias mexicanas y apoyar los proyectos de todos aquellos que por falta de financiamiento no llevan a cabo sus proyectos. Se dará seguridad jurídica a los ahorradores y se profesionalizarán las cajas populares. Se desplegará un gran sistema nacional de microcrédito. Un sistema que llegue a todas las comunidades, para que todo aquel que desee iniciar su propio negocio y ponga parte del esfuerzo, pueda hacerlo, sin más garantía que su palabra y el compromiso que haga con su núcleo solidario.*

## **9. DESARROLLO LOCAL**

*Se promoverá el desarrollo comunitario, la organización local sobre la base de la participación de los propios involucrados, el fortalecimiento de capacidades del conjunto. Se impulsará el asociacionismo y la participación democrática. Se deberá lograr que el tejido social mexicano alcance subsistencia propia y el capital social se convierta en el mejor capital de la nación.*

## **10. COMPROMISO PERSONAL E INSTITUCIONAL CON LOS GRUPOS EXCLUIDOS Y VULNERADOS**

*Atención especial a grupos humanos que por alguna razón han sido excluidos o marginados del desarrollo nacional: pueblos indígenas, mujeres, niños, adultos mayores, personas con discapacidad, indigentes, adictos, enfermos incurables y terminales. Se impulsarán las actividades de las organizaciones no gubernamentales que atienden a los grupos vulnerables con necesidades específicas.*

Todavía en lo antes descrito, encontramos presentes matices ampliamente optimistas y de contenido muy general, dado su carácter de propuesta de campaña. Es hasta la presentación de su proyecto formal de política social, sometido a debate en junio de 2000 ante invitados selectos y escasa cobertura de los medios de información, cuando Vicente Fox expone como nuevamente el desarrollo humano como factor fundamental para la reducción de la pobreza, mediante dos caminos:

- " El esfuerzo integrado de políticas sociales de inclusión que generen capacidades humanas, y
- Políticas económicas orientadas a la generación de oportunidades de inversión, producción y empleo para los mexicanos excluidos" <sup>2</sup>

En este sentido, el discurso sostiene que las capacidades de la población, desarrolladas a través de la educación y capacitación, sólo se convertirán en menores niveles de pobreza si son acompañadas con oportunidades económicas que permitan la utilización realmente productiva de tales capacidades.

Así, la lucha contra la pobreza no resulta una tarea exclusiva de la política social, del mismo modo que la Política Social de este sexenio incluye acciones que no necesariamente estarían dirigidas al abatimiento de la pobreza. Sin embargo, para nuestros propósitos revisaremos en este apartado las líneas encaminadas a lograr una reducción significativa de la pobreza, siendo parte fundamental de esta tarea la necesaria articulación sinérgica entre política económica y política social.

El 20 de julio de 2000, el Gobierno Federal anuncia la creación de la Coordinación Social del equipo de transición. Al frente de esta entidad, se designaron a la Diputada María del Carmen Díaz y al Dr. Carlos Flores, quienes informaron que las tareas principales de esta Coordinación serían:

1. " Integrar la política social en el programa de gobierno 2001-2006
2. Asegurar que las propuestas concretas que fueron recogidas y se ofrecieron durante la campaña, sean integradas tanto en el programa de gobierno, como en el presupuesto 2001.
3. Apoyar el proceso de transición en el ámbito social" <sup>3</sup>

Asimismo, se reafirma la idea de que el modelo de política social propuesto por Vicente Fox, está centrado en el desarrollo humano, es decir, en la ampliación de las capacidades de la persona para alcanzar su pleno desarrollo, así como en la generación de oportunidades para todas y todos los mexicanos, con énfasis en el hecho de que una política social incluyente deberá contar con la participación para su diseño, ejecución y evaluación por parte de los mismos involucrados: las personas y las comunidades. Una

---

<sup>2</sup> Julio Boltvink - Fox y la política social - La Jornada México, Junio 23 2000.

<sup>3</sup> Coordinación Social del equipo de transición en [www.transicion2000.org/mx/areasocial.shtml](http://www.transicion2000.org/mx/areasocial.shtml). Julio 20, 2000

política social que opere con criterios de transparencia y fortalecimiento local, bajo una visión de desarrollo integral y sustentable.

En ese entonces, la Coordinación fijó las siguientes cuatro vertientes como bases para superar la pobreza:

---

1. *Generación de oportunidades para todos: oportunidades de empleo, de capacitación para el trabajo y el acercamiento del crédito y fuentes de financiamiento a las personas y comunidades marginadas.*
  2. *La ampliación de la cobertura y calidad de los servicios sociales, principalmente en infraestructura educativa y en los servicios de salud.*
  3. *Garantizar los servicios básicos en infraestructura social: comunicaciones, agua, electricidad y vivienda.*
  4. *Generación de capacidades de las personas, a través de mecanismos concretos de inclusión, como lo son los proyectos locales y regionales de desarrollo comunitario, trabajando de la mano con las empresas sociales y la sociedad civil organizada, y dando una atención prioritaria a los grupos vulnerables.*
- 

Fuente: [www.transición2000.org/mx/areasocial.shtml](http://www.transición2000.org/mx/areasocial.shtml)

En este sentido, para llevar a cabo dicha labor, la Coordinación se propuso promover el federalismo y llevar a cabo una verdadera descentralización de los principales programas sociales, a fin de que sean operados en y desde los estados y municipios, a través de *Centros Locales de Desarrollo Humano*.<sup>4</sup> Asimismo, se habló de fortalecer una solidaridad incluyente, "en la que todos los actores sociales gubernamentales o no, participen en conjunto con la población, propiciando reformas institucionales y legales pertinentes para la creación de un Sistema Integrado de Políticas Públicas para el Desarrollo Humano".<sup>5</sup>

Los discursos al respecto de las líneas generales de conducción de la administración pública bajo el mandato de Vicente Fox, fueron diversos y entre algunos de ellos se notaban, si no discrepancias, sí reacomodos apresurados quizás por el gran reto al que se enfrentaba una nueva clase política que todavía sigue en formación.

En el caso de la Política de Desarrollo Social, muchos fueron los comentarios respecto de esta agenda, los cuales incluso hablaban de la posible desaparición de la Secretaría de Desarrollo Social para dar paso a la denominada Secretaría de Desarrollo Humano, atendiendo la líneas originales marcadas por el entonces candidato Vicente Fox.

Sin embargo, en su toma de posesión, Vicente Fox presentó como una integrante más de su gabinete, a Josefina Vázquez Mota como la nueva Secretaria de Desarrollo Social.

---

<sup>4</sup> Mas adelante, dentro de la estrategia de superación de la pobreza establecida por la titular de la SEDESOL, esta nomenclatura correspondía a los denominados *Centros Estratégicos Comunitarios*, que serán caracterizados en este mismo apartado.

<sup>5</sup> *Coordinación Social del equipo de transición en: www.transición2000.org/mx/areasocial.shtml*. Julio 20, 2000

Muchos entonces, tuvieron un respiro de alivio.

A decir de la propia Secretaría de Estado, "pueden dormir tranquilos, la Secretaría de Desarrollo Social no abdicará de sus funciones de diseñar las políticas públicas de combate a la pobreza... aunque tampoco se convertirá en un gran centro de filantropía... la pobreza no es una cuestión de caridad, no se reduce al asistencialismo. Es una responsabilidad fundamental del gobierno federal, de las políticas públicas y exige respuestas de carácter ético"<sup>6</sup>.

Así, la nueva funcionaria se encontró con una dependencia que, desde su propio diagnóstico denota:

---

- Una enorme dispersión en los programas en materia de desarrollo social, contabilizando poco más de 170 programas en el sector de desarrollo social, es decir, no dentro de la Secretaría, sino en un sector mucho más amplio, donde está involucrado el trabajo de diversas dependencias y secretarías de Estado.
- Esto provoca a su vez, una dispersión en recursos, en esfuerzos y una mayor lentitud en el logro de resultados, dificultando la coordinación de la política de Desarrollo Social
- Una coordinación intersectorial muy limitada, con una normatividad muy férrea en algunos casos. Así, mientras una Secretaría libera, existe otra Secretaría que pone candados ocasionando que los mayores obstáculos para hacer que algunos de estos Programas tengan logros, que sean evidentes y que sean buenos para los grupos de más alta marginación, se encuentren en la propia normatividad.
- Ausencia de una contabilidad de usuarios y beneficiarios de los programas sociales, suficientemente transparente y digna.
- Falta de una suficiente uniformidad territorial y geográfica que permita focalizar adecuadamente todos los subsidios.
- Necesidad de contar con indicadores de evaluación que garanticen los resultados, para por un lado, saber de manera transparentemente quién recibe los programas, y por otro lado saber qué impacto tienen en la gente y de qué manera real se ayuda a desarrollar sus propias capacidades y la creación de oportunidades.
- Carencia de un diagnóstico uniforme y validado por todos, que permita partir de una realidad compartida, por ejemplo respecto al gran debate en el tema de la superación de la pobreza que significa determinar cuántos pobres hay en México, a fin de instrumentar los distintos programas.

---

Fuente: Versión estenográfica de la reunión de trabajo de la Comisión de Desarrollo Social en Sesión Conjunta con Secretaría de Desarrollo Social, Josefina Vázquez Mota, celebrada el 10 de enero de 2001. en: [www.sedesol.gob.mx/ofsec/2001/discursos/id\\_02.html](http://www.sedesol.gob.mx/ofsec/2001/discursos/id_02.html)

---

<sup>6</sup> Josefina Vázquez Mota, en entrevista para La Jornada - Marzo 12, 2001.

Ante esta visión, durante los primeros meses de la administración 2000-2006, la Secretaría de Desarrollo Social ha presentado diversas líneas de acción tendientes a la resolución de la problemática diagnosticada, tanto a través de la reestructuración misma de la dependencia, como mediante la implantación de nuevos programas de atención al sector social.

Algunas de las principales acciones podrían resumirse como sigue:

- Incorporación del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) antes perteneciente al Sector Salud, así como del Instituto Nacional de la Senectud (INSEN)
- Puesta en marcha el Programa "Contigo manos a la obra. Apoyo a 250 microrregiones".
- Creación del Padrón Único de beneficiarios en los Programas Sociales.
- Incorporación de 750 mil familias a Progresas.
- Despartidización de los programas sociales.
- Actualización de las reglas de operación de la Secretaría.
- Descentralización de algunos de los Programas de la Secretaría de Desarrollo Social y de algunas otras Secretarías de Estado.
- Convenio con el Secretario de Economía de que FONAES se mantiene como un programa central y fundamental de la Secretaría de Desarrollo Social, si bien los recursos los tiene hoy aquella Secretaría.<sup>7</sup>
- Trabajo de campo con los Delegados estatales para consultar con la ciudadanía cómo se le atiende, si recibe los programas y qué beneficios ha tenido.

Fuente: Versión estenográfica de la reunión de trabajo de la Comisión de Desarrollo Social en Sesión Conjunta con Secretaría de Desarrollo Social, Josefina Vázquez Mota, celebrada el 10 de enero de 2001, en: [www.sedesol.gob.mx/ofsec/2001/discursos/d\\_02.html](http://www.sedesol.gob.mx/ofsec/2001/discursos/d_02.html)

Asimismo, en la actual administración la Secretaría de Desarrollo Social es definida como "la dependencia responsable de coordinar las acciones de política social del Gobierno Federal."<sup>8</sup>

Además de su función coordinadora, la SEDESOL tiene ámbitos propios de acción a través de una estructura que incluye:

<sup>7</sup> Palabras textuales de la Secretaria Vázquez Mota durante la reunión citada al pie del cuadro. El arreglo institucional al respecto aun no es claro para los grupos de atención, aunque la dinámica interna del FONAES continúa desarrollando las tareas históricamente asignadas, como el Programa de Cajas Solidarias.

<sup>8</sup> [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)

✓ La Subsecretaría de Desarrollo Regional, que tiene a su cargo la política de superación de la pobreza en un marco de promoción del desarrollo equitativo entre las diversas regiones del país, atendiendo prioritariamente a aquellas regiones que muestren rezagos sociales y económicos.



SECRETARÍA DE  
DESARROLLO  
SOCIAL | SEDESOL

✓ Fondos de apoyo a la producción para generar oportunidades de empleo e ingreso en el sector social de la economía, entre los que destacan el Fondo Nacional para las Empresas Sociales, Fonaes, y el Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías, Fonart, y los Fondos Regionales Indígenas.

✓ El Programa de Educación, Salud y Alimentación, Progresá, que opera con un enfoque integral para superar la pobreza mediante la formación de capital humano.

✓ La Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, que se encarga del ordenamiento de las áreas urbanas y del territorio, con el fin de promover la distribución más racional y equitativa de la población y de las oportunidades de desarrollo entre las regiones. Esta Subsecretaría es también responsable de promover el acceso a una vivienda digna para sectores de la población con escasos ingresos.

✓ El Fondo Nacional para la Habitación Popular, Fonhapo, que apoya a familias de bajos ingresos para que obtengan vivienda propia.

✓ El Instituto Nacional de Desarrollo Social, Indesol, cuyas funciones se orientan a estimular la participación y la organización comunitaria para el desarrollo social, así como a labores de capacitación a favor, principalmente, de organizaciones civiles y gobiernos locales.

✓ El Instituto Nacional Indigenista, INI, que atiende el desarrollo y la defensa de los derechos de los pueblos indígenas en los ámbitos productivo, legal y cultural, así como en aspectos básicos de bienestar social.

✓ Organismos coordinados que complementan las acciones de superación de la pobreza al atender necesidades muy específicas de grupos sociales y regiones vulnerables. Licónsa, ofrece leche a precio subsidiado para niños de familias de escasos recursos; Fidelist, proporciona tortilla gratuita también a este tipo de familias; Diconsa, garantiza a zonas rurales pobres y aisladas el abasto de productos básicos a precios menores a los del mercado; la Comisión Nacional para las Zonas Áridas, Conaza, apoya el desarrollo productivo y social de estas regiones, a la vez que lucha contra la desertificación. La Comisión para la Regulación de la Tenencia de la Tierra, Corett, que contribuye al desarrollo urbano y a la vivienda, mediante la identificación y regulación de reservas territoriales.

Dentro de tales acciones y programas, y con relación al tema que nos ocupa, poseen mayor relevancia dos temas fundamentales. Por una parte, la discusión sobre la responsabilidad sectorial del Fondo Nacional de Empresas Sociales, FONAES, órgano desdoblado de la SEDESOL y entidad rectora del Programa de Cajas Solidarias, del cual nos hemos ocupado en apartados anteriores. Por otra parte, el denominado *Programa Contigo manos a la obra. Apoyo a 250 microrregiones*, dadas las características que posee como vínculo integrador de las actividades sociales y productivas de las comunidades más pobres del país.

Con relación al primer punto, y a raíz de las propuestas lanzadas por el entonces candidato a la presidencia, Vicente Fox, para algunos resultaba claro que la actuación de entidades como el FONAES debía estar ocupando un lugar preponderante en el área social de atención pública, es decir que la SEDESOL o cualquier otra institución que se creara con características similares, dado el impulso que se pretendía para el desarrollo humano en tanto fomento a las capacidades sociales, sería la responsable de este tipo de actividades.

Sin embargo, cuando la administración actual arriba a las esferas de decisión en la implantación de las políticas públicas, se genera una especie de disociación entre los objetivos de la política social y la política económica; por una parte es justo reconocer que la SEDESOL en ocasiones ha suplantado al resto de las Secretarías y hace con los pobres lo que tal vez correspondería a alguna de éstas últimas; sin embargo, por otra parte también es prudente recordar que la tarea de abatir la pobreza no es meramente un asunto de política económica. Me atrevería a decir que incluso es mucho más que un asunto de política económica. En muchos de los casos, la pobreza no radica en una inadecuada distribución del ingreso, sino en una falta de acceso a oportunidades productivas locales, entre muchas otras condiciones.

Por ello, habría que preguntarse para qué se busca el desarrollo, pues las tareas podrían ser muy distintas si se buscan variables macroeconómicas sanas en el entorno mundial o si, como lo ha reiterado en muchas ocasiones Vicente Fox, el objetivo es el desarrollo humano real y permanente.

Así, la discusión sobre a quién le corresponde la tutela de lo productivo social es pertinente y los tiempos obligarán a definir claramente las responsabilidades que hoy se encuentran un tanto difusas en el reordenamiento institucional del gobierno federal.

Durante la primera conferencia de prensa del Secretario de Economía, Dr. Luis Ernesto Derbez, y a pregunta expresa sobre el tema de los microcréditos, éste comentó que la Secretaría tiene dos programas *muy claros*:

"...uno es el que yo llamo, por falta de otro nombre, los *microchangarros*, para tratar de quedar muy claro hacia qué sector está destinado, que es lo que durante la transición y en este momento le llamamos la banca social. Un propósito de crear una estructura en la

cual, a través de un fideicomiso se tengan fondos que puedan ser otorgados a organizaciones que ya están operando por el Estado o por la iniciativa privada, de tal forma que podamos contribuir a través de ese dinero que le daríamos directamente a las organizaciones que ya están otorgando microcrédito a nivel del verdadero microchango.

Este programa de microcrédito cuenta con una capacidad extraordinaria, o sea, era un añadido, con respecto a lo que ya existía para FONAES y otros programas que continúan, de alrededor de 200 millones de pesos, más el estimado que se hizo en la Secretaría durante el análisis que llevamos a cabo, es que esto permitiría impulsar fuertemente todos estos programas y permitirles que haya una expansión, para que pueda llegar a un número amplio de personas. Estamos hablando de créditos que estarán entre los mil a dos mil pesos hasta 15 mil pesos máximo".

En qué consistirá claramente el fuerte impulso a todos estos programas preexistentes y con una capacidad extraordinaria de los que habla el Secretario Derbez es una inquietud que seguramente posee alguna parte de la población inserta, por ejemplo, en las Cajas Solidarias, que comienza a dilucidarse en términos como los que dio a conocer el mismo Dr. Ernesto Derbez durante los trabajos del Primer Congreso del Consejo Mexicano de Ahorro y Crédito Popular (COMACREP) <sup>9</sup> al que asistieron las organizaciones más representativas de este sector:

"...la integración del esfuerzo de ustedes con el esfuerzo de las microfinancieras tiene que ser el elemento central de este ataque a la pobreza y el elemento central de una nueva visión de esta administración, que la pobreza se combate no con dádiva, sino con oportunidad a todos y cada uno de los mexicanos". <sup>10</sup>

De acuerdo con lo dicho por el Secretario, el objetivo de integrar el programa de microempresa y banca social, con la experiencia previa de la banca popular, es crear un sistema financiero alterno, que capte en forma eficiente y masiva el ahorro popular y permita sustentar planes de microcrédito.

"En la Secretaría de Economía, el Presidente de la República ha definido esta responsabilidad... con un presupuesto de mil 200 millones de pesos, mismos que deberán ser utilizados en dos grandes vertientes: el programa FONAES, un programa que debe cambiar paulatinamente su visión de un otorgamiento simplemente de programas en los cuales no se nota esta recuperabilidad necesaria y un nuevo programa de

<sup>9</sup> De reciente creación, este organismo es presidido por el Sr. Ramon Imperial Zúñiga, persona reconocida en el sector cooperativo mexicano como representante de la Caja Popular Mexicana Sociedad de Ahorro y Préstamo de amplia cobertura en el territorio nacional. Adicionalmente el Sr. Imperial colaboro estrechamente como integrante de dicho sector, en las reuniones de trabajo convocadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la presentación y análisis de la propuesta de Ley de Ahorro y Crédito Popular. El COMACREP parece ser pues, una instancia que cristaliza, desde el lado del ámbito financiero popular, la relación institucional con miras a la implantación de nuevos mecanismos de supervisión y control de las entidades de ahorro y crédito.

<sup>10</sup> Versión estenográfica de las palabras pronunciadas por el Secretario de Economía durante la clausura del 1er Congreso del Consejo Mexicano de Ahorro y Crédito Popular. Febrero 20, 2001 en [www.presidencia.gob.mx/7Ps16&S](http://www.presidencia.gob.mx/7Ps16&S)



microfinanciamiento, microcrédito, en el cual las condiciones que estableceremos, son: uno, participación de la sociedad civil, a través de las microfinancieras ya establecidas, para dar en este momento una potencialización a lo que ya se tiene en México. Es necesario usar esos recursos para otorgárselos aquellas financieras que se encuentran en este momento trabajando con éxito que tienen un récord de desempeño de cuando menos tres años positivos, y en las cuales las tasas de recuperabilidad excedan del 92 por ciento. Estas son condiciones esenciales que tendrá el programa de microcréditos para respaldar a las microfinancieras en toda la República".<sup>11</sup>

De este modo, entendemos que la Secretaría de Economía destinará recursos económicos al FONAES para la realización de los proyectos productivos viables con el perfil que ha seguido desde su creación en 1991, pero con avances significativos en los índices de recuperación de los mismos. Hasta ahí, el Secretario no habló en particular de las Cajas Solidarias.

Lo curioso es que tampoco lo ha hecho claramente la Secretaría de Desarrollo Social, Lic. Josefina Vázquez, quien si bien por un lado se ha referido continuamente a proyectos sociales exitosos, como los coordinados desde el FONAES, no ha llamado nuestra atención con declaraciones contundentes sobre las actividades de ahorro y crédito que llevan a cabo estas más de 200 sociedades civiles en zonas deprimidas de 25 estados del país.

Es importante recordar que desde el inicio del Programa de Cajas Solidarias, éstas fueron proyectadas como un mero instrumento para el desarrollo, como un medio y no un fin en sí mismo. El objetivo no es operar como mecanismos financieros del sector social únicamente, sino más que nada, operar como herramienta de fomento al ahorro y acceso al crédito que permitirá la inversión en proyectos productivos sustentables y detonadores del desarrollo local y regional de las comunidades más pobres.

En entrevista realizada a la Secretaría Vázquez Mota, ésta declaró "...yo he pedido ser parte del gabinete económico con el fin de acabar con la crítica muy válida, desafortunadamente, en el sentido de que la política social y la política económica han andado caminos distintos..."<sup>12</sup>

Considero más valioso pensar que son algunos instrumentos vistos tradicionalmente desde la perspectiva económica únicamente, como las Cajas Solidarias, las que deben estar bajo la cartera de una Secretaría con auténtica perspectiva de participación social, que privilegie la acción comunitaria como motor esencial para el desarrollo económico.

En los próximos meses, habrá pues que ser muy claros en determinar a quién corresponde, desde el ámbito de las instituciones del gobierno federal, el velar porque

<sup>11</sup> Idem

<sup>12</sup> Josefina Vazquez Mota, en entrevista para La Jornada - Marzo 12, 2001.

esto se cumpla. Por el momento, como ya vimos anteriormente de acuerdo a la información pública obtenida de la SEDESOL, el FONAES continúa siendo un programa central y fundamental de esta Secretaría.

Asimismo, considero prudente la tarea más de carácter político que administrativo, de eliminar las distinciones existentes entre *secretarías de primera y de segunda*, que en muchos casos actúan en desmedro de la política social.

Con relación al segundo tema considerado de importancia para nuestro análisis, las características básicas del Programa Nacional de Atención a las 250 microrregiones más pobres de México, bajo el lema *Contigo, Manos a la Obra*, que se pone en marcha con la firma de los acuerdos de coordinación intersectorial, con la participación de once Secretarías de Estado, de la Lotería Nacional y también del Instituto Mexicano del Seguro Social, son las siguientes:

### **PROGRAMA NACIONAL DE ATENCIÓN A 250 MICRORREGIONES**

#### **✓ OBJETIVO**

Superar la pobreza y promover el desarrollo integral de los municipios más marginados del país, concentrando para ello esfuerzos y recursos en forma articulada entre los tres órdenes de gobierno y con la participación de la sociedad.

#### **✓ PRINCIPIOS**

- *Será transparente*, porque hará pública en forma permanente la programación y ejercicio de los recursos, respondiendo de esta forma a la demanda de la sociedad de que las acciones de gobierno se apeguen a la rendición de cuentas.
- *Se aplicará bajo un esquema de integralidad*, porque promoverá el desarrollo humano, productivo y la infraestructura de las comunidades, es decir, atenderá el fenómeno de la pobreza en sus múltiples dimensiones.
- *Será incluyente*, porque alentará la participación de diversos actores de la sociedad civil.
- *Será plural*, porque extenderá sus beneficios a toda la población de los municipios seleccionados sin distinción de género, religión, etnia o preferencias religiosas o político-partidistas.
- *Será democrático*, porque las acciones a realizar se decidirán en común acuerdo con las comunidades.
- *Será un Programa corresponsable*, porque implicará que cada sector y/o agente de desarrollo involucrado, desde los niveles de gobierno hasta las propias comunidades, asuman compromisos concretos en el marco de un proyecto compartido.
- *Será un Programa sustentable*, porque se ejecutarán acciones viables y autosostenibles para el desarrollo regional, sin atentar contra el medio ambiente.

✓ **CARACTERÍSTICAS**

- **Enfoque Territorial**
- *Atenderá prioritariamente a los municipios con los mayores índices de marginación.*
- **Amplia participación comunitaria**
- **Incorporará a las comunidades como agentes activos en la planeación de su propio desarrollo.**
- **Estrecha coordinación interinstitucional**
- *Articulará los programas y acciones de los tres órdenes de gobierno, instituciones académicas, sector privado y la sociedad, evitando duplicidades y haciendo más eficiente la aplicación de los recursos.*
- **Generación de polos de desarrollo**
- *Concentrará los esfuerzos en el impulso de localidades con potencial de desarrollo.*

✓ **LÍNEAS DE ACCIÓN**

1. **Definir las microrregiones y municipios con mayor marginación y sus carencias**
  2. **Determinar y detonar Centros Estratégicos Comunitarios**
    - **Identificar las localidades con mayor potencial para convertirse en Centros Estratégicos Comunitarios en las microrregiones.**
    - **Establecer las necesidades de infraestructura y de servicios, así como los proyectos productivos para detonar los CEC.**
    - **Promover la participación de los tres órdenes de gobierno, organizaciones sociales, sectores académico y privado, en la conformación de los CEC y las estrategias de fortalecimiento de los mismos.**
  3. **Integrar la demanda social comunitaria y asignar prioridades para su atención**
    - **En el nivel local, impulsar la organización y participación comunitarias que permita captar y priorizar la demanda social, a través de asambleas comunitarias, talleres de planeación participativa o figuras similares.**
    - **En el ámbito municipal, promover la planeación microrregional por medio de los Comités de Planeación del Desarrollo Municipal (Coplademun). En el caso de que las microrregiones se conformen por más de un municipio, esto se hará en los Consejos Regionales.**
    - **En el plano estatal, integrar y acordar las propuestas de inversión y de acciones para cada microrregión, a corto, mediano y largo plazos, en los Subcomités de Atención a Regiones Prioritarias, SARP. Éstas son instancias en las que se coordinan todas las dependencias federales con el gobierno estatal y los gobiernos municipales y forman parte del Comité de Planeación del Desarrollo Estatal (Coplades) que existe en cada entidad federativa.**
-

- 
4. Asignar posibilidades de uso de la oferta de servicios interinstitucionales para atender demandas sociales, por medio de los Subcomités de Atención a Regiones Prioritarias (SARP) como mecanismos de decisión participativos y responsables.
- Consolidar la operación de los Subcomités de Atención a Regiones Prioritarias (SARP), principalmente en los 17 estados en que están ubicadas las 250 microrregiones.
  - Fortalecer a los Grupos de Trabajo del SARP en la captación, atención y evaluación de la demanda social. Estos grupos están formados por los promotores de dependencias federales y de los gobiernos estatales y municipales que operan en las localidades.
  - Integrar las propuestas y demandas a los programas de inversión y acciones microrregionales.
5. Conformar una oferta articulada
- Suscribir un Acuerdo Marco de Coordinación entre las dependencias federales y los 17 estados en que están ubicadas las 250 microrregiones.
  - Suscribir el Acuerdo de Coordinación Intersecretarial entre las dependencias federales.
  - Conformar los Grupos de Trabajo Intersecretarial:
    - \* Grupo de subsecretarios y coordinadores de Presidencia
    - \* Grupo de directores generales
    - \* Grupos Operativos
  - Formular los Programas de Inversión y Acciones para cada microrregión.
  - A mediano plazo, adecuar las Reglas de Operación de los programas federales a fin de que satisfagan los objetivos del Programa Nacional de Atención a 250 microrregiones.
  - Promover la participación del sector privado y académico, así como de organizaciones sociales e instituciones internacionales, en la integración de una oferta articulada para las 250 microrregiones.
6. Ejecución de las acciones
- Definir los criterios de asignación de recursos.
  - Asegurar el apego a la normatividad al ejercer los recursos.
  - Garantizar que la ministración de recursos llegue en tiempo y forma.
  - Supervisar que los ejecutores cumplan con los términos del programa.
  - Generar los reportes de ejercicio.
-

**7. Evaluar los avances de los programas de inversión y de las acciones y su impacto social**

- Definir los indicadores de gestión e impacto social.
- Integrar la función de contraloría social a las asambleas comunitarias o a sus instancias similares.
- Concentrar la información interinstitucional de la inversión y acciones realizadas en las microrregiones.
- Analizar los resultados obtenidos en las microrregiones para la consolidación o corrección de las acciones.
- Difundir los resultados de evaluación en el corto, mediano y largo plazos.

**¿Qué son los Centros Estratégicos Comunitarios (CEC)?**

Un elemento fundamental del Programa es la constitución de una red de Centros Estratégicos Comunitarios (CEC), establecidos en localidades de diferentes jerarquías e importancia, de acuerdo a su nivel de población y su equipamiento de servicios, que desempeñan un papel relevante y coadyuvan a una organización territorial más eficiente y sustentable. Se establecen así puntos focales estratégicos como base del desarrollo integral de una región o un espacio geográfico específico, superando la dificultad para llevar servicios a un alto número de pequeñas localidades dispersas.

Con la concurrencia de los programas federales, estatales, municipales y la participación de las comunidades y de la sociedad, se implementará una estrategia diferenciada de fortalecimiento de la infraestructura y equipamiento de estas localidades a fin de que cumplan con su importante rol en el desarrollo regional.

Los Centros se convertirán en el instrumento para generar las condiciones que permitan el desarrollo integral de las comunidades, las familias y las personas fortaleciendo su:

- Capital humano (educación, salud, alimentación).
- Capital físico (infraestructura de servicios básicos: agua, drenaje, electrificación, vivienda, manejo de residuos sólidos y mejoramiento urbano).
- Capital social (organización y participación comunitaria)

LA PROPUESTA DE LA NUEVA ADMINISTRACIÓN FEDERAL PARA LA ATENCIÓN DEL SECTOR SOCIAL: LA REFORMA ESTRUCTURAL Y LA POSIBLE INCLUSIÓN DE LAS CAJAS SOLIDARIAS



Dependiendo del tamaño de las localidades elegidas para constituirse como CEC y sus zonas de influencia en términos geográficos, se creará una red de centros de atención que complementen los servicios. Se buscará, por ejemplo, que todas las comunidades tengan acceso a educación primaria y servicios básicos de salud. En comunidades de mayor tamaño, se ofrecerán servicios de educación secundaria y clínica de salud, y así hasta llegar a niveles de educación superior y hospitales.

La selección de los CEC se realizará en el marco de la planeación a nivel local, tomando en cuenta no solo variables de carácter demográfico, sino condiciones orográficas, relaciones sociales e intercomunitarias, rasgos étnicos y políticos y otros muchos factores de relevancia para la conservación y/o fortalecimiento del tejido social.

Fuente: Programa Nacional de Atención a 250 Microrregiones, en: [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)

De este modo, la Secretaría de Desarrollo Social plantea que este Programa atenderá a 470 Municipios en 17 entidades de la Federación, beneficiando a 5.5 millones de mexicanos, de los cuales 3.4 millones son población indígena.<sup>13</sup>

Cada microrregión contará con un centro estratégico comunitario que captará la demanda de las comunidades, así como los proyectos productivos que serán base para detonar la potencialidad de cada región.

Se contará con la participación de los tres órdenes de gobierno: el Federal, el estatal, el municipal y también de las organizaciones sociales, de la academia y de la iniciativa

<sup>13</sup> Versión estenográfica de la reunión de trabajo de la Comisión de Desarrollo Social en Sesión Conjunta con Secretaría de Desarrollo Social, Josefina Vazquez Mota. Enero 10, 2001, en: [www.sedesol.gob.mx/of/sec/2001/discursos/d\\_02.html](http://www.sedesol.gob.mx/of/sec/2001/discursos/d_02.html)

privada. Así, en el diseño y ejecución de los programas participarán sus destinatarios, los ciudadanos, para determinar y priorizar las demandas de cada microrregión, iniciando procesos de planeación que generen propuestas de inversión y las correspondientes acciones de corto, mediano y largo plazo.

Se establece con este programa un marco integral de desarrollo, donde es bienvenida la participación de la sociedad civil organizada y del sector privado, donde no se renuncia al asistencialismo, pero se aspira reducirlo a su mínima expresión en la superación de la pobreza.

En este sentido, sería fundamental para la política de desarrollo integral de las Cajas Solidarias y sus potenciales virtudes para la inversión social, el analizar la viabilidad de considerar su inclusión en el mayor número posible de estos *Centros Estratégicos Comunitarios*, como una vía para que el sector marginado del financiamiento comercial, acceda al crédito oportuno y barato, en condiciones flexibles y adecuadas al entorno específico, así como para la implantación de mecanismos de fomento al ahorro de este tipo de comunidades.

Esta inclusión de las Cajas Solidarias como entidades inherentes al tejido social comunitario de carácter integral, podría, desde la perspectiva del combate a la pobreza:

- Impulsar un proceso de construcción social de la capacidad de ser empresarios.
- Promover el aprendizaje para la apropiación de su instrumento de financiamiento a los proyectos productivos autogenerados por las comunidades.
- Poner el acento en la cohesión social y el acceso al bienestar, como partes fundamentales de un auténtico desarrollo humano.
- Impulsar una cultura de pago y de responsabilidad.

Asimismo, desde la perspectiva del desarrollo económico, este proceso sería útil en:

- La generación de empleo y protección del trabajo.
- La ampliación masiva del acceso al crédito.
- El fortalecimiento de las competencias laborales.
- La articulación de las cadenas productivas.
- El fomento al ahorro interno.

Una definición más clara de las acciones de gobierno en materia de desarrollo social y de las distintas acciones encaminadas al abatimiento de la pobreza o como se dice en el discurso político actual, a la generación de oportunidades, deberá ser manifiesta en los próximos meses de la actual administración. Estableceremos por ahora, el beneficio de la duda sobre el actuar del joven gobierno foxista en esta materia.

◆ El proyecto de la Banca social: la cruzada nacional por el desarrollo de las finanzas populares.

La falta de acceso al crédito por parte de los pobres crea un círculo vicioso que perpetúa la pobreza de muchos productores. Por ello, como elemento central de la política de lucha contra la pobreza, el Presidente Vicente Fox ha planteado la implantación de un sistema de banca social.

El destinatario óptimo de este sistema, desde la perspectiva de lucha contra la pobreza, es la economía popular, *tanto en sus formas familiares como asociativas, ya que en ella los pobres se apropian de los excedentes*, lo que permite abatir la pobreza eficientemente.

El Sistema de Banca Social, así denominado por la administración federal, constituye "una red nacional de diversas instituciones, la mayoría de ellas privadas, de la sociedad civil y algunas con participación estatal"<sup>14</sup>

Esta red de Banca Social incluye en su base a los sistemas de microcrédito, a los cuales el gobierno ha ofrecido apoyar subsidiariamente pero dejando la instrumentación y operación siempre en manos de la sociedad civil.<sup>15</sup>

Más allá del sistema de microcrédito, se plantea rescatar la valiosa experiencia de las cajas de ahorro. Para éstas, se promoverá en el Congreso una Ley que garantice y asegure el ahorro en estas cajas<sup>16</sup>, pero que además promueva su crecimiento y expansión, llegando a ser una parte fundamental del sistema financiero nacional y permitiendo la participación social, de manera cooperativa, de todos los usuarios de ese ahorro.

"De igual manera y en este mismo nivel, estarán junto con las cajas de ahorro, fondos y fideicomisos que otorgarán créditos un poco mayores que los microcréditos para pequeñas empresas, dándoles viabilidad".<sup>17</sup>

La propuesta de este Sistema de Banca Social ubicaría en un mayor nivel a la banca de desarrollo, la que se ha prometido rescatar y ponerla en marcha nuevamente, para tener finalmente en la punta de esta pirámide, la banca comercial.<sup>18</sup>

---

<sup>14</sup> Vicente Fox -Versión estenográfica del discurso presidencial durante la presentación de los programas de apoyo a la microempresa - Puebla, Pue. Enero. 10. 2001 en [www.presidencia.gob.mx/?Art=268&Orden=Leer](http://www.presidencia.gob.mx/?Art=268&Orden=Leer)

<sup>15</sup> En el mismo discurso, Fox expresó que se estarían identificando este tipo de organizaciones en todo el país a fin de vigorizarlas y lograr una cobertura nacional en un término de tres años con el objetivo de que en cada comunidad rural, en cada colonia popular existan este tipo de instituciones.

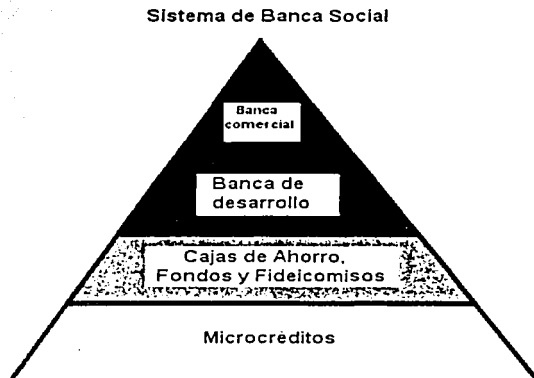
<sup>16</sup> En el siguiente apartado abordaremos mas ampliamente el contenido y la instrumentación de esta propuesta de Ley proxima a discutirse en el seno del Congreso

<sup>17</sup> Vicente Fox - Idem p 2

<sup>18</sup> Este esquema piramidal de un sistema financiero social, en el que curiosamente Fox incluye a la banca comercial, encuentra su origen más cercano en el proyecto que sobre el mismo sector se estructuró en el gobierno del estado de



El siguiente esquema ilustra la propuesta integral:



Al parecer, para la nueva administración federal, el impulso a la creación y/o fortalecimiento de organismos que operen en niveles de la microeconomía representa una especie de columna vertebral de la economía nacional.

Si recordamos que el elemento central de la política social actual es el desarrollo humano, el sistema de Banca Social posee entonces una importancia estratégica para fomentar la participación directa de la sociedad civil que, mediante esfuerzo propio, organiza y sostiene las herramientas que construyan vías para el crecimiento y el bienestar. Es en un sistema integral de Banca Social como el propuesto, donde las micro, pequeñas y medianas empresas, puedan contar con sistemas de acceso a crédito o financiamiento.

La reforma estructural que precisa la puesta en marcha de este proyecto de Banca Social, tendrá que ver, en congruencia con la política social a seguir por el gobierno de Vicente Fox, una reforma que incluya a múltiples actores, ya que como hemos visto, la política social no debe reducirse al asistencialismo, sino que está obligada a construir de manera conjunta con las políticas económicas pertinentes, verdaderas líneas estratégicas de acción para el combate a la pobreza, la generación de oportunidades y el acompañamiento de la sociedad civil en esas tareas.

---

Guanajuato, bajo el mandato del propio Fox. Para mayor detalle, puede consultarse el Sistema Estatal de Financiamiento al Desarrollo (SEFIDE) en [www.guanajuato.gob.mx/sefide](http://www.guanajuato.gob.mx/sefide), donde se presentan los diversos instrumentos que el gobierno estatal ofrece a la organización social como impulso a las actividades productivas, como las Cajas Santa Fe, el proyecto Multiplica de Cajas de ahorro, los Fondos de financiamiento, entre otros.

En este sentido, el panorama sectorial que tendrá a su cargo la responsabilidad de este proyecto de Banca Social aún resulta confuso, como ya lo hemos comentado. Así, la estructura piramidal que refiere en páginas anteriores, no constituye en sí misma un bloque monolítico que posea un liderazgo único en materia de política pública, ya que las responsabilidades de los distintos segmentos que la integran corresponden a diversas Secretarías de Estado, por lo que deberá contarse con una coordinación intersecretarial muy precisa que oriente las tareas particulares y delimite los campos de acción de cada una de las áreas de atención. De no ser así, la población objetivo tendrá poca claridad sobre las posibilidades de acceder a la que resulte más adecuada a sus necesidades.

Para el tema que nos ocupa, es el desarrollo del segundo nivel, donde se ubican a las Cajas de ahorro, el que concentraría nuestra atención en los próximos meses, a fin de evaluar la integración de diversos organismos que han funcionado en nuestro país desde hace mucho tiempo, como es el caso de las Cajas populares, así como la deseable inclusión de las Cajas Solidarias, con una experiencia mucho más incipiente que aquéllas, pero con un potencial que debe ser considerado.

Sin embargo, quizás no esperaremos demasiado tiempo; las acciones para el estímulo a las actividades de este sector en particular han iniciado.

Estas acciones comenzaron teniendo como base social de apoyo precisamente la que conforma a las Cajas populares, uno de cuyos líderes principales, el Sr. Ramón Imperial, fue nombrado Presidente de un nuevo organismo de integración denominado Consejo Mexicano de Ahorro y Crédito Popular (COMACREP). La creación de este organismo y la designación de su Presidente no constituyen elementos casuales.

Desde hace varios meses, la Secretaría de Hacienda ha impulsado la propuesta de un proyecto de Ley de Ahorro y Crédito Popular<sup>19</sup>, para cuyo análisis y consenso fueron convocadas las más importantes organizaciones del sector cooperativo y de las finanzas solidarias del país, quienes a través de sus representantes se convirtieron en partícipes de la discusión sobre el marco legal más adecuado para regular sus actividades.<sup>20</sup>

Ciertamente, en dichas reuniones prevaleció un ambiente de apertura al libre intercambio de opiniones, pero también debe mencionarse que no todas las propuestas fueron consideradas bajo una óptica específica. En varios momentos, las autoridades financieras convocantes olvidaron que, si bien la regulación debe poseer un carácter funcional, es decir, regular la función de ahorro y crédito de las entidades, también es cierto que a pesar de tener actividades comunes, no podían recibir un tratamiento similar aquellas que funcionan desde hace más de un siglo y las que, como las Cajas Solidarias, operan con

<sup>19</sup> La propuesta de Ley de Ahorro y Crédito Popular se revisa con más detalle en el siguiente apartado de este trabajo.

<sup>20</sup> Quien esto suscribe asistió en representación del CNCS a diversas reuniones de análisis de dicha propuesta, así como a eventos académicos donde funcionarios e investigadores nacionales y extranjeros abordaron temas relativos a la supervisión delegada, el control en las operaciones y el seguro de depósito para organismos cooperativos. Ambas actividades fueron coordinadas por la Dirección General de Banca y Ahorro de la SHyCP.

menos volumen y número de operaciones dada su juventud. Para atender esas diferencias, la propuesta final incluye distintos niveles de sofisticación y por ende, distintos requisitos para el control y la supervisión.

Así, una de las personalidades más notorias en dichas discusiones, fue precisamente el actual Presidente del COMACREP, cuyas orientaciones forman parte sustancial de la nueva visión que sobre el tema de las Cajas de ahorro posee la administración actual de Vicente Fox.

En febrero de 2001, el COMACREP celebró su Primer Congreso Nacional, al que fueron invitadas todas aquellas organizaciones que realizan actividades de ahorro y crédito popular. El evento contó con el total apoyo del gobierno federal, y sirvió de escaparate para que el Presidente Vicente Fox y los funcionarios de más alto nivel que serán responsables de impulsar el proyecto de la Banca Social, manifestaran los principales compromisos con el sector de las finanzas populares del país.

De esta manera, el ahorro y crédito popular fueron ratificados como actividades estratégicas y determinantes para aspirar a un crecimiento sostenido y para atacar el problema de la distribución del ingreso mediante la distribución real de las oportunidades, propiciando una cobertura total en el territorio nacional. Asimismo, se reiteró el respaldo a la iniciativa de Ley de Ahorro y Crédito Popular, a fin de que ésta sea aprobada rápidamente por el Congreso a fin de garantizar el ahorro a los usuarios y apuntalar a las instituciones operadas por la sociedad civil.

"Nosotros no queremos operar directamente. Lo que vamos a tener es presupuesto de respaldo para apoyar la capitalización de aquellas que demuestren ser exitosas y que tengan viabilidad y solidez: tanto cajas de ahorro, uniones de crédito, sistemas de microcrédito, fideicomisos, organizaciones no gubernamentales, cooperativas agrícolas o cualquier otra forma de distribución de sistemas de ahorro y crédito para las familias de México".<sup>21</sup>

Otra de las acciones relevantes en este ámbito, y estrechamente ligada a la cuestión del marco legal que regule las actividades de ahorro y crédito popular, lo constituye la designación del Lic. Javier Gavito Mohar como Director General del Patronato del Ahorro Nacional (PAHNAL), así como la comentada reestructuración de dicho organismo.

El Lic. Gavito tiene una amplia trayectoria en el sector financiero, pero es su último cargo como Director General de Banca y Ahorro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de noviembre de 1999 a noviembre de 2000, el que lo colocó en una posición de liderazgo en el tema de las finanzas populares y su regulación. Fue precisamente a través de esa

---

<sup>21</sup> Versión estenográfica de las palabras del Presidente Vicente Fox durante el Primer Congreso Nacional del COMACREP, Febrero 20, 2001, en [www.presidencia.gob.mx/?P=16&Orden=Leer&Tipo=01&Art=577](http://www.presidencia.gob.mx/?P=16&Orden=Leer&Tipo=01&Art=577)

entidad, que se elabora el proyecto de Ley respectiva y se impulsa la participación en su revisión y adecuación de los distintos actores del sector.

Así, parece darse continuidad a una línea de trabajo que, curiosamente, fue implantada en el sexenio anterior, pero que ha contado con la colaboración permanente de las organizaciones de la sociedad civil más interesadas en construir un sistema jurídico que brinde mayor seguridad a sus actividades.

En esta línea continua del proceso de estímulo a las entidades de ahorro y crédito popular, también resulta importante señalar la reestructuración que el gobierno federal ha dicho que llevará a cabo para el PAHNAL, a fin de que las funciones de éste se amplíen para apoyar y coordinar los esfuerzos para fortalecer, promover y ordenar el sector de tales entidades, así como otros instrumentos que promuevan el ahorro popular.

Se pretende pues, que las entidades jueguen un papel fundamental en la canalización de servicios financieros a regiones y sectores que carecen de ellos, dando seguridad a sus ahorros y ofreciendo recursos financieros a la micro, pequeña y mediana empresa y a los particulares que participen en el sector, buscando con ello promover el desarrollo de estas regiones y sectores, así como completar y profundizar el sistema financiero nacional.

Dentro de las posibles funciones del PAHNAL, estará el realizar aquellas actividades que actualmente las entidades no pueden efectuar por sí mismas, como el tema de las remesas de dinero, cuestiones fiduciarias y operaciones internacionales. Asimismo, el PAHNAL ofrecerá capacitación y asesoría a fin de tener un desarrollo ordenado de la nueva Banca Social.<sup>22</sup>

Tal vez estaremos presenciando un cambio de visión sobre el tema de las finanzas populares que recuerde que el acceso al crédito, aunque condición necesaria, no es suficiente. La capacitación, la asistencia técnica, y la educación para adultos son elementos adicionales importantes en la ruptura del círculo vicioso de la pobreza. Asimismo, sobre todo para el caso particular de las Cajas Solidarias, en el impulso a la economía popular resultan claves el agente promotor o la promotoría social y la contratación o creación de empresas comercializadoras.

Estas condiciones han sido piezas clave en el éxito o fracaso de las Cajas Solidarias, como se ha señalado ya en apartados anteriores, por lo que deberán ser consideradas como tareas indispensables tanto para la consolidación de sus operaciones, como para una más amplia presencia y participación en el sector.

---

<sup>22</sup> [www.latinlex.com/mx/contenido/pa302](http://www.latinlex.com/mx/contenido/pa302)

- ◆ El esquema de regulación financiera para el sector social de la economía propuesto por las autoridades financieras: la apuesta por la autosupervisión de las entidades de ahorro y crédito popular.

Bajo el liderazgo del Banco de Pagos Internacionales (BIP) de Basilea, se está llevando a cabo una uniformización a nivel internacional de las normas de Regulación y Supervisión (R&S) de los sistemas financieros nacionales<sup>23</sup>. Esto se aplica también a los países en vías de desarrollo para los cuales el BIP ha lanzado una agresiva campaña de promoción de normas *adaptadas*. En este proceso el sector de Cooperativas de Ahorro y Crédito (CAC) está siendo forzado a amoldarse a estas normas, diseñadas bajo el paradigma de un banco de propiedad de acciones, sin consideración de su aplicabilidad o no a las CAC.

Como víctimas de los procesos de liberalización financiera en muchos países han desaparecido los bancos de desarrollo, los programas de cuotas de crédito de la banca comercial destinados a sectores prioritarios, así como otros programas tradicionales de crédito subsidiado y promoción de la micro, pequeña y mediana empresa.<sup>24</sup> En su lugar está apareciendo un complejo de intermediarios financieros que incluyen las llamadas ONG's, bancos comunitarios y otras formas de intermediación financiera de los más diversos orígenes que se agregan al accionar de las CAC buscando un nicho en el mercado de las microfinanzas. La R&S de este sector, que podríamos llamar de las *finanzas comunitarias*, representa un desafío considerable tanto para las entidades mismas que buscan el marco legal y regulatorio en el cual operar, como para los gobiernos que deben proveer este marco legal y regulatorio.

La reglamentación del sector de intermediación financiera, en particular del sector bancario es una realidad casi universal. Una de las explicaciones de por qué los gobiernos reglamentan el negocio bancario es que dos de los productos ofrecidos por éste pueden, en buena medida, considerarse un bien público que requiere la protección del Estado. En particular, los productos que en el negocio bancario pueden ser considerados como bienes públicos son a) los medios de pago y b) los productos de ahorro. En muchos países, en particular en los mercados emergentes, a estos dos productos podemos agregar un tercero: la disponibilidad de crédito orientado a sectores de interés público.

Así, los gobiernos consideran conveniente proteger a los usuarios del sistema bancario por medio de mecanismos que buscan hacerlo más seguro en su conjunto o asegurando los depósitos de los ahorradores individuales. Esta concepción tiene también dos caras.

<sup>23</sup> En 1997 se generó el documento *Principios básicos para la supervisión bancaria efectiva*. Para mayor detalle ver: [www.ssf.gob.sv/basilea.htm](http://www.ssf.gob.sv/basilea.htm)

<sup>24</sup> Como hemos expuesto, en el caso de México el Presidente Fox ha expresado su voluntad para impulsar el renacimiento de la banca de desarrollo, para la puesta en marcha de programas especiales para las micro, pequeñas y medianas empresas, entre otros programas íntimamente ligados más a la propia actuación del sector social de la economía, que a una mera actividad de política gubernamental.

Por un lado la cara de la protección del ahorrador mismo, donde existe la visión tradicional de que la reglamentación/intervención del Estado se justifica por la defensa del *beneficio público*. Por el otro, la concepción de individuos actuando en su propio interés -por ejemplo un depositante que retira sus fondos de un banco que piensa puede tener problemas de solvencia- sin interferencia del gobierno, tenderían a actuar de modo tal que, tomados en su conjunto, provocarían efectos negativos sobre el sistema, por ejemplo, precipitar la caída de la institución.<sup>25</sup>

Está claro que para tener éxito en la tarea de organizar el marco de R&S de las entidades de ahorro y crédito popular, el sector debe generar propuestas que resuelvan el problema de un modo eficaz y que tales propuestas sean aceptables, o aún mejor, atractivas a las autoridades supervisoras de los sistemas financieros tradicionales e internacionales. Esta tarea, obviamente, no es simple.

Para que una propuesta sea satisfactoria para ambas vertientes, deben considerarse algunos factores propios de tales entidades, por ejemplo:

1. Las entidades de ahorro y crédito popular son distintas a los bancos.
2. En la mayoría de los países el número de entidades bancarias que deben controlar las autoridades, es relativamente pequeño y el tamaño de sus operaciones relativamente grande, mientras que las de ahorro y crédito popular pueden sobrepasar en número a la centena y el tamaño puede ser pequeño en cuanto a sus operaciones y a la sofisticación de éstas. Esto podría ocasionar dificultades para estructurar las funciones de control y supervisión, así como para fijar los costos que ello implique.
3. Las soluciones que se propongan deben partir de la base que las entidades de ahorro y crédito popular se podrían convertir, eventualmente, en una fuerza mayor en el mercado financiero local.
4. Las soluciones deben tener dos componentes fundamentales: por un lado las normas o reglas del juego bajo las que operarán las entidades y su relación con el resto del sistema financiero, y por otro, los arreglos institucionales para poner en vigor las normas incluyendo quién debe soportar los costos de operación de la supervisión.

---

<sup>25</sup> Aunque no se tienen datos precisos, esta actitud de desconfianza fue observada en diversas Cajas Solidarias a raíz de los fraudes cometidos en algunas Cajas Populares. Varios socios preocupados por la seguridad de sus depósitos, realizaron retiros de su dinero, más orillados por el temor que por conocimiento de información fidedigna sobre la operación de sus sociedades. En ese entonces, la Gerencia del CGNCS emitió un boletín informando a detalle de la diferencia entre las Cajas fraudulentas y las Solidarias, a fin de tranquilizar los ánimos de algunos integrantes de las mismas. El FONAES, institución responsable del programa, no comunicó en ningún momento su postura al respecto.

En congruencia con este discurso, fuertemente sostenido por organismos internacionales del sector cooperativo, las autoridades financieras mexicanas han elaborado una propuesta de marco regulatorio para las denominadas Entidades de Ahorro y Crédito Popular, que se expresa en una iniciativa de Ley de Ahorro y Crédito Popular, elaborada con base en el acercamiento que las autoridades han propiciado con los principales organismos de integración y con entidades tales como: Sociedades de Ahorro y Préstamo, Cajas Populares, Cajas Solidarias, Uniones de Crédito, Cooperativas de Ahorro y Préstamo y otras instituciones dedicadas al ahorro y crédito popular.

"En términos generales, el nuevo marco legal buscará integrar a las instituciones de ahorro y crédito popular, bajo un sistema autorregulado, que incorpore a diversas figuras jurídicas que por su naturaleza puedan desempeñar la actividad y que ofrezca una regulación diferenciada y apropiada de acuerdo al grado de complejidad de la actividad. El mecanismo de control dentro de un esquema de autorregulación es elemento esencial en éste".<sup>26</sup>

La propuesta define que el Sistema de Ahorro y Crédito Popular, entendido éste como el dedicado a la actividad de captación de ahorro y consecuente colocación del mismo entre segmentos de población que generalmente no tienen acceso a los servicios de la banca comercial, estará integrado por las Entidades de Ahorro y Crédito Popular (EACP's) y sus Federaciones y Confederaciones debidamente autorizadas por la Ley.

La Federación otorgará la membresía de afiliación que dará derecho a sus miembros a recibir los servicios (tales como el seguro de depósito). Estas federaciones deberán brindar un marco de seguridad financiera para la Red de EACP's y la garantía sobre los ahorros.

Las Federaciones podrán integrarse a una Confederación autorizada, que efectuará la función de supervisión. En caso de no pertenecer a una Confederación, la Federación será supervisada directamente por la autoridad financiera.

Esta autoridad definirá los lineamientos mínimos relativos a aspecto de regulación prudencial, pero será la federación la que instrumentará tal regulación y responderá ante la autoridad.

Tal y como se presenta el contexto actual de consolidación de un marco legal, donde se incluyan a las entidades que llevan actividades de ahorro y crédito popular como lo son las Cajas Solidarias, y de acuerdo a lo expuesto en reuniones de trabajo con las autoridades financieras, los pasos a seguir se resumieron entonces en:

---

<sup>26</sup> Documento de trabajo presentado por la Dirección General de Banca y Ahorro de la SHyCP durante la reunión del día 17 de agosto de 2000 en las oficinas de NAFIN de la Ciudad de México. Para mayores detalles puede consultarse la Gaceta Parlamentaria, año III, número 620, viernes 27 de octubre de 2000, donde se presenta la iniciativa de la Ley de Ahorro y Crédito Popular. Al momento de escribir estas líneas, la iniciativa aún no era discutida en el Congreso.

- "Entregar el anteproyecto de Ley a las entidades para...
- ...Integrar observaciones.
- Presentar el proyecto de Ley al Congreso.
- Iniciar Programa intensivo y extensivo de capacitación a todos niveles.
- Implantar una campaña de difusión (probablemente la CONDUSEF se haría cargo de ello)
- En su caso, realizar la adecuación de Estatutos y Estructuras administrativas.
- Instrumentar programa detallado de transición con metas financieras intermedias".<sup>27</sup>

Si bien este proyecto fue definido en la pasada administración federal, actualmente el gobierno de Vicente Fox ha solicitado a la Cámara de Diputados el sacar de la congeladora la Ley de Ahorro y Crédito Popular, que está en espera de ser dictaminada desde la pasada legislatura, y acelerar su aprobación para acabar con el desorden en el sector y evitar que se repitan episodios de fraude.

Aunque dicho documento será respetado en su versión original, las nuevas autoridades financieras han definido con mayor detalle la propuesta, resumiendo sus principales características en seis puntos:

1. La iniciativa pretende incorporar a todos los intermediarios bajo un mismo ordenamiento jurídico, con las mismas facultades y obligaciones, de tal manera que se evite la competencia desleal por parte de los intermediarios financieros que no estaban sujetos a los costos de supervisión y regulación.
2. Se establece por un lado, la figura de Cooperativa de Ahorro y Crédito que recoge los principios cooperativos que tradicionalmente han seguido las Cajas Populares, y por el otro se reconoce la figura de Sociedad Financiera Popular, la cual se constituye como una sociedad anónima que brinda servicios de ahorro y crédito popular.
3. Se contempla una regulación prudencial acorde al nivel de sofisticación de los intermediarios, de tal forma que las pequeñas entidades que operan en zonas marginadas no serán sofocadas por altos costos regulatorios, pero deberán

---

<sup>27</sup> Notas personales de la sesión para análisis del Documento de trabajo presentado por la Dirección General de Banca y Ahorro de la SHyCP, el día 17 de agosto de 2000, en las oficinas de NAFIN de la Ciudad de México, con miras a la conformación de la Ley de Ahorro y Crédito Popular.



- proporcionar la información indispensable para evaluar su evolución, instrumentar los controles adecuados y, en su caso, las medidas correctivas que procedan.
4. Se propone un esquema de supervisión delegada, de manera que los intermediarios financieros se agrupen en federaciones, las cuales se encargarán de la supervisión directa de los intermediarios que deberá ejercer un Comité concebido como órgano profesional e independiente. Por su parte, la autoridad deberá vigilar y supervisar que las federaciones cuenten con la infraestructura necesaria para que cumplan eficientemente con su función.
  5. Se establece la creación de un Fondo de Seguro de Depósito privado que protegerá el ahorro e incentivará la vigilancia.
  6. Se prevé un período de transición de dos años, durante el cual se fortalecerá la capacidad de las federaciones para llevar a cabo una supervisión eficiente y responsable, que permita que las entidades puedan cumplir con la regulación a que estarán sujetas y que fortalezcan su situación financiera.<sup>28</sup>

Para asegurar la viabilidad en la implantación de esta Ley, el Ejecutivo enviará al Congreso una propuesta de reforma corporativa y organizacional a la Ley Orgánica del Patronato para el Ahorro Nacional, que le permita transformarse en el Banco del Sector de Ahorro y Crédito Popular y coordinar los apoyos que dará el gobierno para el desarrollo de dicho sector.

El apoyo del Patronato se centrará en la capacitación a los intermediarios y las federaciones para incorporarse al nuevo marco legal; construir una red informática para supervisión y cumplir con la regulación prudencial, y llevar a cabo una campaña para informar al público sobre las ventajas de vincularse a instituciones reguladas.<sup>29</sup>

De este modo, considero fundamental para el desarrollo ulterior y consolidación de la Red Nacional de Cajas Solidarias, el atender las líneas de conducción del movimiento de ahorro y crédito popular, el cual podría brindar a las Cajas Solidarias un marco de regulación que, a la fecha, no ha sido asumido plenamente por el Consejo Coordinador Nacional de Cajas Solidarias, A.C. en virtud de la poco clara transferencia de funciones de FONAES, la falta de un liderazgo real, la ausencia de políticas generales debidamente establecidas para toda la red —con sus correspondientes sanciones—, entre muchas otras condiciones ideales para un pleno funcionamiento como organismo de integración.

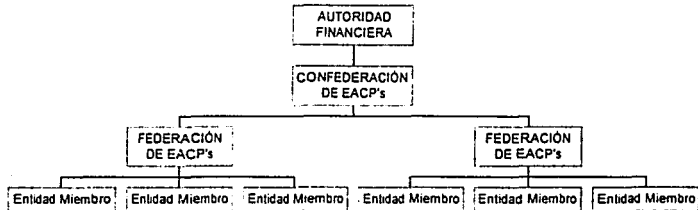
<sup>28</sup> "Promoverá SHyCP reformas para fomentar desarrollo de la Banca popular", en: <http://mx.yahoo.com/noticias/010225/negocios/notime/mex-shcp-banca-popular-983131800.html>

<sup>29</sup> En el apartado anterior hemos descrito brevemente el proceso de incorporación de agentes institucionales de la pasada administración a los nuevos mecanismos de estímulo para el desarrollo de las entidades de ahorro y crédito popular, como el caso del PAHNAL.

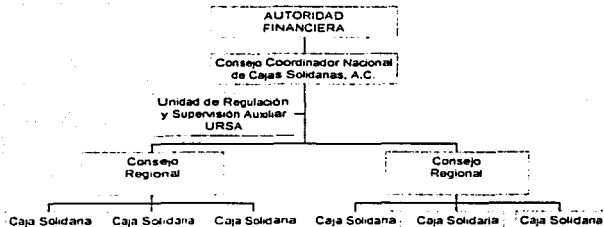
LA PROPUESTA DE LA NUEVA ADMINISTRACIÓN FEDERAL PARA LA ATENCIÓN DEL SECTOR SOCIAL: LA REFORMA ESTRUCTURAL Y LA POSIBLE INCLUSIÓN DE LAS CAJAS SOLIDARIAS

Por otra parte, como se expuso en el capítulo 2 de este trabajo, la responsabilidad institucional del Programa de Cajas Solidarias, aunque se encuentra establecida, se ha visto rebasada por el crecimiento de las propias Cajas, dada la escasez de recursos de todo tipo, materiales, humanos, financieros e incluso, legales, ya que las Cajas se encuentran constituidas jurídicamente como Sociedades Civiles, lo que propicia en algunos casos, que éstas hagan caso omiso de las recomendaciones y sugerencias efectuadas por FONAES respecto del cumplimiento de la normatividad que las rige.

En este sentido, si consideramos que la estructura que las autoridades financieras han propuesto para la implantación de una Regulación y Supervisión Auxiliar (R&SA), es la siguiente:



Tal vez podríamos traducir dicha estructura en:



Donde se incorporaría esa entidad que, dentro de la propia Confederación (CCNCS) realice las funciones de R&SA, la cual para efectos prácticos se expone como *Unidad de Regulación y Supervisión Auxiliar (URSA)*.

Por lo antes descrito, y dentro del marco de la eventual instrumentación de esta Ley, una vez aprobada por el Congreso de la Unión, considero prudente analizar la opción de que la organización nacional de las Cajas Solidarias pudiera orientar acciones decididas para:

- El diseño de la Unidad de Regulación y Supervisión Auxiliar de Cajas Solidarias (URSA).
- La determinación y delimitación de funciones de la URSA.
- La implantación de la URSA.
- La definición de perfiles de administradores de la URSA.
- La propuesta de marco de capacitación para administradores de la URSA.
- La elaboración de Normas deontológicas<sup>30</sup> para la actuación de la URSA.
- La proyección de la relación institucional con la cabeza de la Confederación y ante las EACP's miembros.
- La propuesta para instalación de un mecanismo de alerta temprana a través de un sistema informático eficiente.<sup>31</sup>

En esta perspectiva, el desarrollar adecuadamente esta entidad puede brindar a la Red Nacional de Cajas Solidarias el hasta ahora *gran ausente* en cuanto a regulación y control, esto es, una especie de Contraloría interna, al tiempo que ante las autoridades financieras del país pudiera representar un elemento que denote mayor confianza para integrar a las Cajas Solidarias al marco legal propuesto, ya que en las últimas reuniones con el grupo de trabajo en cuestión se ha notado una cierta actitud reticente a la garantía en la operación de las Cajas Solidarias, sobre todo en cuanto a que cumplan los lineamientos básicos para ser consideradas por lo menos en el nivel 1 de sofisticación que marca el proyecto en cuestión.<sup>32</sup>

Vale la pena comentar que, hasta el momento de escribir estas líneas, y en el marco del Contrato de prestación de servicios firmado entre el CCNCS y Desjardins, se encontraba pendiente la celebración de una Misión más de trabajo de los asesores del organismo canadiense con las Cajas Solidarias.

Tal vez sería conveniente para el movimiento de Cajas Solidarias, el capitalizar la experiencia que en los temas de control y supervisión poseen las Cajas populares de

---

<sup>30</sup> La *deontología* refiere a los problemas éticos de la dirección y administración de las empresas financieras solidarias. El rol y responsabilidad de los dirigentes, el lugar y responsabilidad de los administradores, las reglas de funcionamiento que aseguran el cumplimiento de objetivos.

<sup>31</sup> En este sentido, el CCNCS firmo recientemente un convenio de colaboración con la UNAM, a fin de que esta institución académica desarrolle un nuevo sistema informático para la operación de las Cajas Solidarias. Sería conveniente considerar el grado de sofisticación del mismo a fin de obtener una vida útil de mediano plazo y la posibilidad de implantar un sistema de control a distancia. Adicionalmente, el nuevo sistema informático debiera guardar congruencia con las nuevas líneas de administración que para las entidades de ahorro y crédito popular establecerá la Ley ya referida.

<sup>32</sup> Esta propuesta fue presentada por quien esto suscribe a los Directivos del CCNCS, a funcionarios de FONAES y a asesores del Subsecretario de Desarrollo Regional de la SEDESOL. En su carácter de Gerente de la Oficina del CCNCS. Hasta el momento de su separación al cargo, no existió una reunión de análisis de la misma.

Desjardins, a fin de desarrollar un trabajo conjunto para la implantación de una propuesta similar a la que aquí presento.

Adicionalmente, no omito recordar que fue precisamente Desarrollo Internacional Desjardins la organización que colaboró de manera directa en la creación de la Unidad de Asistencia Técnica de MULTIPLICA (sistema de Cajas de Guanajuato), la cual está a cargo de:

- Establecer las normas prudenciales.
- Monitorear los signos vitales de las Cajas.
- Dar seguimiento al cumplimiento de las observaciones y evaluación de las entidades.

Acciones que tienden al logro de su consolidación y en consecuencia, brindan seguridad a los socios ahorradores.

"En el gobierno del estado de Guanajuato se reconoce este tipo de esquemas, no sólo como alternativas de financiamiento, sino como opciones reales para la generación de ahorro interno, además del desarrollo económico de las propias regiones beneficiadas con el establecimiento de una Caja popular sería...Ante esta enorme oportunidad que brinda el contar con un sistema alternativo de ahorro y crédito, en 1998 el SEFIDE (Sistema Estatal de Financiamiento al Desarrollo) instrumentó el Programa Multiplica Sistema Cajas Guanajuato, éste conjunta los esfuerzos de las más prestigiadas Cajas Populares de la entidad con el Gobierno del estado, bajo un esquema de costos compartidos y la asesoría de Desarrollo Internacional Desjardins"<sup>33</sup>

Asimismo, tanto expertos de Desjardins como de organismos representativos de las Cajas de España y Alemania, están siendo consultados de manera constante por las autoridades financieras de nuestro país, encargadas de dar pasos firmes en la conformación de un sistema financiero popular para la sociedad mexicana.<sup>34</sup>

De este modo, las nuevas líneas que se establecerán para la actuación de las entidades de ahorro y crédito popular serán importantes factores a considerar por el programa de Cajas Solidarias, ya que tendrán que efectuarse modificaciones estructurales en la operación de las mismas, siendo el primero de ellos el cambio de figura jurídica que actualmente poseen por el que estará determinado en el nuevo marco regulatorio, lo que implicará tareas intensivas y extensivas a todos los niveles de dichas organizaciones.

<sup>33</sup> Ver [www.guanajuato.gob.mx/sefide/multiplica.htm](http://www.guanajuato.gob.mx/sefide/multiplica.htm)

<sup>34</sup> Un ejemplo de ello, lo constituye la visita efectuada por un grupo de Diputados de la Comisión de Fomento Cooperativo a las oficinas de Desjardins en Quebec, Ca en marzo de 2001, a fin de conocer de primera mano la estructura y sistemas de operación de las Cajas canadienses integradas en esta organización. Otro ejemplo es la visita a México del Director General de la Fundación Alemana de Cajas de Ahorro, Peter Longkamp, quien sostuvo diversas reuniones de trabajo con autoridades mexicanas, en febrero de 2001, haciendo hincapié en la importancia fundamental que representa el legislar sobre las cuestiones de supervisión, control y auditoría permanente en este tipo de entidades.

Las acciones por la vía legal que llevan a cabo autoridades y sector cooperativo, confirman la importancia sustantiva que el tema de la banca social parece representar para la administración que inició en diciembre de 2000 en nuestro país. Dichas acciones resultan elementos coyunturales cuya consideración es indispensable para establecer los objetivos y estrategias que guíen el movimiento de las Cajas Solidarias en esta nueva dinámica del sector.

## ➔ CONCLUSIONES.

- ◆ **Hacia un proyecto de transferencia incluyente con privilegio de la acción social participativa del sector de Cajas Solidarias, en el marco de la nueva administración federal.**

Por efecto de la crisis de los años ochenta, México adopta el modelo neoliberal que entraña una disminución de la participación del Estado, tanto en sus funciones como en sus diversas estructuras operativas de la administración pública. En este sentido, la política social se redefine en función de que, por un lado, el Estado debe reformarse para modificar la sobrecarga de funciones que tiene; y por el otro, la burocratización resta efectividad a la gestión pública.

El combate a la pobreza es un renglón fundamental de la política social en nuestro país, entendida ésta como el conjunto de estrategias, programas, instrumentos y acciones orientadas a mejorar las condiciones de vida de los individuos, familias y comunidades en condiciones de marginalidad, pobreza y pobreza extrema.

La discusión sobre el número de pobres que existen en nuestro país, aún no ha sido agotada del todo. Sin embargo, cualquiera que sea la cantidad, lo cierto es que se debe asumir el reto de abatir tales condiciones y aceptar el compromiso con los grupos sociales menos privilegiados, que se encuentran en condiciones de pobreza y pobreza extrema.

Para integrar al proceso de desarrollo a los sectores que sufren, como en el caso de los campesinos pobres, serias desventajas en términos de capacidades y habilidades productivas, organizacionales y políticas, no han sido suficientes ni las políticas de fomento de corte universal, ni el crecimiento económico. De ahí la necesidad de desplegar políticas y estrategias específicamente orientadas a promover la integración productiva de estos grupos sociales.

Debemos transitar de una política social asistencialista a una política social que tenga por objeto la construcción real de una auténtica ciudadanía social que reconozca su papel activo frente a cualquiera de las estrategias de política pública nacional, que se gane y ocupe plenamente su espacio propio de discusión y determinación de las acciones que orientarán su desarrollo comunitario, regional y nacional. La apropiación de lo local que le dará su valor intrínseco para enfrentarse al mundo global de estos tiempos.

Tengo la convicción de que existe un lugar asegurado para las finanzas solidarias en México. Y dentro de éste, un espacio que deberá ser legítimamente ocupado por las Cajas Solidarias, cualquiera que sea la forma que éstas adopten en un futuro. Sea porque la necesidad de servicios financieros es omnipresente, sea porque las particularidades del mercado de los más pobres y de las micro y pequeñas empresas son tan fuertes que necesitan una solución particular, lo cierto es que las finanzas dirigidas a estos sectores parecen necesitar de herramientas distintas de la banca estatal y de la comercial.

¿Cuál es la viabilidad futura de las formas institucionales que hoy conocemos?. Vale la pena hacer tomar conciencia a los distintos actores de este Programa sobre la urgencia de hacer algo, de ver de frente las alternativas que se presentan.

Actualmente, el proyecto de la Banca social impulsado por el Presidente Vicente Fox, se presenta como una innovación financiera capaz de potenciar las habilidades empresariales y formas de organización de los sectores más pobres. Capta así un mercado hasta ahora olvidado por el sistema tradicional, pero no por ello menos dinámico y emprendedor. Este sistema tiene la bondad no solo de proveer de servicios financieros, sino que además contribuye a la realización de proyectos de tipo social, constituyéndose así como una estrategia eficaz para combatir la pobreza.

Lo que se propone son instituciones de microfinanciamiento a nivel regional que sean impulsadas por los gobiernos estatales, pero donde la participación de los grupos sociales afectados sea determinante para definir el rumbo de las instituciones. De tal manera que la administración de los recursos, la asignación de créditos, y la distribución de los excedentes en los proyectos sociales sea llevada a cabo por los propios interesados.

¿Y qué son estas condiciones si no aquellas que orientaron el origen y desarrollo del Programa de Cajas Solidarias?. Por eso mismo, por ser pioneras institucionales de este mecanismo financiero popular, las Cajas Solidarias no pueden ni deben sustraerse de evaluar esta alternativa. Sus condiciones actuales de operación, exigen la definición de una política pública que, en tanto estrategia de desarrollo regional equitativa y autogestiva, coadyuve a aliviar algunas de las desigualdades económicas y sociales que se presentan en nuestro país.

Pero esta política renovada, deberá contar con el concurso de las responsabilidades compartidas de las entidades públicas y privadas que en ella participen. Es ahora cuando la responsabilidad real de todo sujeto social que forma parte de este Programa, deberá potenciarse para dar forma organizada a una auténtica Red Nacional de Cajas Solidarias.

La banca solidaria o banca social, puede jugar un papel importante en el desarrollo de la sociedad mexicana que pretende ser más equitativa, justa y democrática, a fin de ofrecer eficazmente productos financieros apropiados para los sectores menos favorecidos de la población. Al mismo tiempo, la vocación democrática de las organizaciones solidarias las orienta a aumentar significativamente la accesibilidad de los servicios financieros para todos.



En el caso particular de las Cajas Solidarias, ciertamente su crecimiento ha sido un indicador de la benevolencia del instrumento, ya que existe una progresión marcada en el número de Cajas en operación, de socios y en el volumen de créditos y ahorros, aún en las zonas más deprimidas del país, como es el caso de la sierra norte de Puebla y diversos municipios del estado de Oaxaca.

Sin embargo, es preciso señalar que la construcción de la Red Nacional de Cajas Solidarias no ha estado libre de estorbos y problemas.

Por un lado, y como ya lo hemos comentado a lo largo de este trabajo, se debe considerar seriamente el estado real en que las Cajas Solidarias están operando: altos niveles de cartera vencida, vicios en la toma de decisiones, carencia de una política de capacitación a todos los niveles, injerencia de partidos políticos e intereses de otras organizaciones sociales de las comunidades, bajo nivel académico que incide en la administración poco eficiente de las Cajas, poco acceso a las comunicaciones, carencia de un sistema informático propio y de uso generalizado, escasa supervisión y control institucional, entre muchos otros factores que han impedido un desarrollo pleno y financieramente saludable del total de estos instrumentos.

Por otra parte, justo es mencionar que la decisión de integrar un organismo de segundo nivel, como es el caso del CCNCS, si bien formalmente fue una determinación de las propias Cajas, lo cierto es que no existió un consenso lo suficientemente amplio como para decir cabalmente que se trata de un proyecto que asumen y comparten el totalidad de las Cajas Solidarias del país.

Insistimos, sin embargo, en que el proyecto ha iniciado. El movimiento de Cajas Solidarias debe aprovechar la coyuntura que representa el ánimo modernizador del estado mexicano que, en un afán -legitimador o no- por brindar espacios nuevos a la autogestión y participación social organizada, ha decidido transferir recursos y responsabilidades a los propios socios de las Cajas.

La Red de Cajas Solidarias llega a una etapa decisiva donde se debe pasar del modelo institucional del FONAES a uno propio, rediseñado y verdaderamente consensado, para la gestión, crecimiento sostenido y desarrollo continuo de su organización.

Algunas de las características que los beneficiarios del Programa no deben olvidar incluir en su renovado modelo, son, a mi juicio, las siguientes:

- ✦ Definir claramente las responsabilidades y alcances del proceso de transferencia convenido con el FONAES.
- ✦ Fortalecer la cultura de participación social y financiera en el proyecto de la red nacional. Promover el concepto de inversión vs. gasto que permea el inconsciente colectivo de las comunidades rurales.
- ✦ Implantar instrumentos que brinden seguridad financiera a la Red y a los socios de las Cajas Solidarias, tales como el seguro de depósito y un servicio de supervisión y control.
- ✦ Participar de manera activa y vanguardista en las discusiones que sostienen los principales protagonistas del sector cooperativo con las autoridades financieras del país.

en búsqueda del marco legal más adecuado para las entidades de ahorro y crédito popular, a fin de acogerse a él y observarlo rigurosamente.

✎ Diseñar Políticas generales a largo plazo, en todos los ámbitos: finanzas, capacitación, ahorro, informática, entre otros, en conjunto con profesionales altamente capacitados para ello.

✎ Contar con un sistema informático homogéneo, confiable y de uso generalizado, que pueda servir además como instrumento de control a distancia.

✎ De manera preponderante, establecer mecanismos de creación, rescate, fortalecimiento y continuo desarrollo del capital social de las comunidades, que permitan potenciar sus capacidades organizativas, culturales y de acción social en su propio y único beneficio.

Éstas son sólo algunas de las acciones que en mi opinión, darán mayor certidumbre a la continuidad del proyecto de las Cajas Solidarias, entendido éste como una organización autónoma y socialmente organizada.

Cuando los productores socios de las Cajas Solidarias asuman un liderazgo real y comprendan desde su propia mirada y circunstancia que el proyecto es suyo y únicamente para su beneficio –amén de que el gobierno en sus distintas instancias permita que lo ejerzan-, en esa misma medida sabrán hacerlo sustentable a largo plazo, en esa misma medida lo harán propio de verdad.

Si eso se logra, entonces gran parte de la política pública para el desarrollo social de nuestro país será moderna, congruente con el ímpetu de la participación social; el crecimiento económico no tendrá que verse entorpecido, antes por el contrario, se habrá dotado de polos regionales de desarrollo a las mismas comunidades, mediante la administración autónoma y eficiente de sus propias herramientas de apoyo a la producción rural, a la generación de ahorro interno y al crecimiento.

Tengo la certeza de que el cambio sustancial que requiere el proyecto de las Cajas Solidarias, entendido éste como la *construcción de un espacio propio* de interlocución ante el gobierno federal para la elaboración conjunta de la política pública de desarrollo para estos instrumentos cuyos dueños son los mismos socios, es más que nada una tarea que debe iniciarse en el campo de la cultura de cada una de las comunidades.

La adaptación a la realidad específica, el registro selectivo e histórico de su experiencia, el choque con la realidad ajena y la proyección de escenarios mejores que definan un futuro promisorio para la red de Cajas Solidarias, serán acciones que orientarán el rumbo para que dichas comunidades sean dueñas de ese mecanismo, asumiendo la condición de mujeres y hombre independientes, comprometidos con la libertad y calidad de vida de su entorno social, fomentando el trabajo participativo y responsable, donde el motor del cambio es el propio individuo.

\*\*\*

## FUENTES DOCUMENTALES

### A) BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA

1. Aguilar Calle, Luis A.- *Medios y Técnicas en la Capacitación Autogestionaria*. PEAP. La Paz, Bolivia, 1989.
2. Aguilar Villanueva, Luis F. *El estudio de las políticas públicas. Antología de Política Pública*. 4 tomos, Ed. Porrúa, 1993.
3. *Avance Mensual en la Constitución de Cajas Solidarias*. FONAES. Dirección de Cajas Solidarias. Diciembre 2000.
4. Blanco, José Luis. *Los servicios financieros solidarios en América Latina*. Desarrollo Internacional Desjardins. Québec, Ca. 2000.
5. Boltvinik, Julio. "Fox y la política social". La Jornada. México, Junio 23, 2000.
6. Boltvinik, Julio. "Para superar la pobreza". La Jornada. México, Julio 28, 2000.
7. *Borrador de Ley de Ahorro y Crédito Popular*. Documento interno de trabajo. Dirección General de Banca y Ahorro. SHyCP. 2000.
8. Blanco, José Luis. *Los servicios financieros solidarios en América Latina*. Desarrollo Internacional Desjardins. Québec, Ca. 2000.
9. Cansino, César. *En la búsqueda de nuevos paradigmas: la ciencia política de fin de siglo*. Documento de trabajo del CIDE. División de Estudios Políticos. N°7, México, 1993.
10. Canto Chac, Manuel, Moreno Salazar P. (comp). *Reforma del Estado y políticas sociales*. México, UAM-X, 1994.
11. Cardoso Brom, Myriam. "La evaluación de las políticas públicas: problemas, metodologías, aportes y limitaciones", *Revista de Administración Pública*, México, INAO, N° 84, 1993.
12. Córdoba. Arnaldo. "Política Social". Suplemento Política. Uno más Uno. Mayo 17, 1998.
13. Crozier, Michel. *Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio*. FCE. México, 1989.
14. De León, Peter. *Tendencias de la investigación en las ciencias de las políticas. Evolución y factores determinantes*. Revista Foro Internacional, enero-marzo. 1993. COLMEX.

15. Documento de trabajo presentado por la Dirección General de Banca y Ahorro de la SHyCP durante la reunión del día 17 de agosto de 2000, en las oficinas de NAFIN de la Ciudad de México.
16. Duarte, Nohemy. *Cajas Solidarias*. FONAES y Redacta: México, 1997.
17. Dursont, John.- *¿Qué es el capital social comunitario?*. CEPAL. Serie Políticas Sociales N° 38. Santiago de Chile, 2000.
18. *Estrategia Integral para la Atención a Regiones Prioritarias*. Febrero, 1998. SEDESOL.
19. *Estrategia para la transferencia de las Unidades de Atención (UACS) hacia las Cajas Solidarias*. Documento interno. Dirección de Cajas Solidarias. FONAES. Febrero 1998.
20. Fernández Santillán, José. *Norberto Bobbio: el filósofo y la política*. FCE. Colección Política y Derecho. México 1996.
21. García Canclini, Néstor. *“Contradicciones Latinoamericanas: ¿Modernidad sin modernización?”*, *Culturas Híbridas*. CNCA/Grijalbo. México, 1989.
22. Giménez Montiel, Gilberto.- *Territorio y Cultura*. Conferencia Magistral. Universidad de Colima, 1996.
23. González, Jorge. *“La teoría y el análisis de la cultura. Problemas teóricos y metodológicos”*, *Metodología y Cultura*. CNCA. México, 1991.
24. Guerrero Ampará, Juan Pablo. *“La evaluación de las políticas públicas, enfoque teórico y realidades en nuevos países desarrollados”*, *Revista de Gestión y Políticas Públicas*, México, CIDE, Vol. IV, N° 1, 1995.
25. Lerner, Bertha.- *América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza*. México, Ed. Miguel Angel Porrúa, 1996.
26. Merino Huerta, Mario (Coord.) *Cambio Político y Gobernabilidad*. CONACYT, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. México, 1992.
27. Oszlak, Oscar y O'Donell, Guillermo. *Estado y Políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*. Documento Cedes-FLACSO, N° 4 Buenos Aires, 1981.
28. *Planificación Estratégica. Estructura y Modo de Financiamiento. Cajas Solidarias*. Documento final de la Misión 2. Desarrollo Internacional Desjardins. Junio 2000.
29. *Programa Crédito a la Palabra*. Dirección General de Programas de Desarrollo Regional. Lineamientos de operación. SEDESOL.
30. *Programa de Cajas Solidarias. Lineamientos generales*. FONAES. 1994.

31. Putnam, Robert.- *The Prosperous Community: Social Capital an Public Life*. Princeton University Press. 1993.
32. *Resumen de Estatutos Generales de las Cajas Solidarias*. FONAES. Dirección de Cajas Solidarias. Subdirección de Operación.
33. *Rumbo hacia la autonomía*. Documento final de la Misión 1 "Diagnóstico de la estructura actual y requerida para el buen funcionamiento de la red de Cajas". Desarrollo Internacional Desjardins. Febrero 1999.
34. Salinas de Gortari, Carlos. *La Globalización, ¿es inevitable?*, en *El País*. Mayo 30, 1998.
35. Subirats, Juan. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid, INAP, 1989.
36. Wildavsky Aarón. *Speaking Truth to Power: The Art an Craft of Policy Análisis*. Boston, 1979.
37. Varios.- *Las políticas sociales en México en los años noventa*. México, Instituto Mora, UNAM, FLACSO, P y V. 1996.
38. Vázquez Mota, Josefina. Entrevista para *La Jornada*.- Marzo 12, 2001.
39. Vélez, Félix (comp). *La Pobreza en México*. ITAM, México, 1997.

## B) SITIOS DE INTERNET CONSULTADOS

1. *Coordinación Social del equipo de transición* en: [www.transición2000.org.mx/areasocial.shtml](http://www.transición2000.org.mx/areasocial.shtml).
2. Jaramillo L., César. *Red Solidaridad Social en Colombia*, [www.eafit.edu.co/revista/105/jaramill.html](http://www.eafit.edu.co/revista/105/jaramill.html)
3. *Política Social de Vicente Fox* en: [www.vicentefox.org.mx/baq\\_campana/](http://www.vicentefox.org.mx/baq_campana/)
4. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. Presidencia de la República. [www.pnd.conacyt.mx](http://www.pnd.conacyt.mx)
5. *Principios básicos para la supervisión bancaria efectiva*, en: [www.ssf.gob.sv/basilea.htm](http://www.ssf.gob.sv/basilea.htm)
6. *Programa Nacional de Atención a 250 Microrregiones*, en: [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)

7. *Programa para Superar la Pobreza 1995-2000.* SEDESOL. [www.sedesol.qob.mx/DESREG/SINTESIS.HTM](http://www.sedesol.qob.mx/DESREG/SINTESIS.HTM)
8. *Promoverá SHyCP reformas para fomentar desarrollo de la Banca popular,* en: <http://mx.yahoo.com/noticias/010225/negocios/notimex/mex-shcp-banca-popular-983131800.html>
9. Reenviará Fox la iniciativa de Ley de Ahorro Popular de Zedillo, en: [www.latinlex.com/mx/contenido/pa302](http://www.latinlex.com/mx/contenido/pa302)
10. Versión estenográfica del discurso presidencial durante la presentación de los programas de apoyo a la microempresa.- Puebla, Pue. Enero, 10, 2001, en: [www.presidencia.qob.mx/?Art=268&Orden=Leer](http://www.presidencia.qob.mx/?Art=268&Orden=Leer)
11. Versión estenográfica de la reunión de trabajo de la Comisión de Desarrollo Social en Sesión Conjunta con Secretaría de Desarrollo Social, Josefina Vázquez Mota, celebrada el 10 de enero de 2001, en: [www.sedesol.qob.mx/ofsec/2001/discursos/d\\_02.html](http://www.sedesol.qob.mx/ofsec/2001/discursos/d_02.html)
12. Versión estenográfica de las palabras pronunciadas por el Secretario de Economía durante la clausura del 1er Congreso del Consejo Mexicano de Ahorro y Crédito Popular. Febrero 20, 2001 en: [www.presidencia.qob.mx/?P=16&](http://www.presidencia.qob.mx/?P=16&)
13. Versión estenográfica de las palabras del Presidente Vicente Fox, durante el Primer Congreso Nacional del COMACREP. Febrero 20, 2001, en: [www.presidencia.qob.mx/?P=16&Orden=Leer&Tipo=D1&Art=577](http://www.presidencia.qob.mx/?P=16&Orden=Leer&Tipo=D1&Art=577)
14. [www.guanajuato.gob.mx/sefide/multiplica.htm](http://www.guanajuato.gob.mx/sefide/multiplica.htm)
15. [www.fonaes.qob.mx](http://www.fonaes.qob.mx)



→ ANEXOS

- A) Discurso pronunciado por el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, durante la Reunión Nacional de Cajas Solidarias celebrada en Bernal, Querétaro, el 14 de mayo de 1997.
- B) Mapa: Regionalización de la Red Nacional de Cajas Solidarias.
- C) Cuadro: Cajas Solidarias y principales indicadores a diciembre de 2000.
- D) Testimonios de integrantes de Cajas Solidarias.
- E) Fotografías.

**A) Versión estenográfica del discurso pronunciado por el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, durante la Reunión Nacional de Cajas Solidarias, celebrada en la localidad de Bernal, Municipio de Ezequiel Montes, Querétaro, el 14 de mayo de 1997.**

Muy apreciado señor Gobernador de Querétaro;

Señor Presidente Municipal de Ezequiel Montes;

Amigos de Bernal;

Amigos de este municipio;

Amigas, amigos que nos acompañan, que vienen de distintos puntos de la República y que participan en estas Cajas Solidarias de ahorro:

Quiero decirles que de tiempo atrás le había pedido a Carlos Rojas una reunión como ésta. En otras ocasiones he tenido referencias de cómo han venido ustedes avanzando en sus Cajas Solidarias de ahorro, pero me hacía falta tener una reunión donde pudiéramos revisar varias experiencias representativas, ver qué es lo que hemos avanzado y también percibir, a partir de la experiencia de ustedes, qué es lo que tenemos que hacer para avanzar en este aspecto que es tan importante para el desarrollo del país, y en particular y en especial para el desarrollo de sus comunidades.

He sostenido —y un compañero suyo lo recordaba hace un momento— que la clave para el desarrollo económico futuro de nuestro país reside en el ahorro. Podemos hacer muchas cosas bien los mexicanos, y a lo largo de los años creo que hemos hecho muchas cosas bien. Junto con los errores que se han cometido, ciertamente hemos tenido la capacidad de ir transformando nuestra economía, nuestra vida social, nuestra vida política; pero estar absolutamente convencido de que si no hacemos un esfuerzo muy fuerte, muy firme, muy claro, de aumentar la capacidad del país para ahorrar, pero también junto con ello poder movilizar hacia fines productivos y prioritarios desde el punto de vista social ese ahorro, entonces todo lo bueno que hagamos en otros campos podrá verse frustrado.

Por eso he sostenido que, en buena medida, la crisis que se desató a fines de 1994 fue, en el fondo, una crisis de ahorro. Se hicieron muchos cambios en el país, pero descuidamos un aspecto fundamental, que es el de generar nosotros mismos, de manera preponderante, los recursos que requerimos para producir, para aumentar nuestra infraestructura, para aumentar nuestra planta productiva, lo que nos llevó a una muy dañina e inconveniente dependencia respecto al ahorro de los extranjeros, y cuando ese ahorro no se tradujo en un crecimiento económico, dinámico, nos enfrentamos a un problema de solvencia que finalmente explotó en la gravísima crisis financiera que todos recordamos, pero que afortunadamente, en términos generales, ya hemos superado.

Quiero decirles que aproximadamente en dos semanas, en un poco más de dos semanas le presentaremos a la nación el Programa Nacional de Financiamiento. Es un Programa que manda el Plan Nacional de Desarrollo. ustedes saben que en el Plan Nacional de Desarrollo hemos establecido unas metas generales de crecimiento económico, pero nos faltaba decirle claramente al pueblo de México cómo es que vamos a lograr ese crecimiento, que yo estoy seguro que vamos a lograr después de esta recuperación, de más del 5 por ciento anual a partir de 1998.

Hemos estado trabajando, hemos estado discutiendo ideas, propuestas y, repito, en aproximadamente dos semanas le tenemos que presentar a la nación ese Programa Nacional de Financiamiento, para saber cómo vamos a hacer las cosas, pero también para darle certeza a la gente. Respecto a esto que parece ser un buen deseo, es algo que está sustentado en políticas sólidas, en políticas viables, en políticas realizables a partir del esfuerzo de todos los mexicanos.

Y en esa estrategia nacional de financiamiento de nuestro desarrollo, experiencias como las que hemos escuchado hoy aquí, resultan de la mayor importancia, podemos tener ese gran sistema financiero con la Bolsa de valores, con los grandes bancos; pero finalmente sabemos que esos instrumentos, que sí sirven a mucha gente, a muchas empresas, realmente no están diseñados ni es su sentido ni su propósito atender el ahorro popular.

Y desgraciadamente, más allá de experiencias como las que aquí se nos han dado, se nos han descrito, es todavía mucho lo que nos falta por hacer. A mí con frecuencia me dicen: cómo es posible que usted, Presidente, hable de ahorro popular, si la gente no tiene qué ahorrar, si la gente tiene muchas carencias y necesidades. Bueno, sostengo que esa visión pesimista no es correcta, en nuestro país la gente de escasos recursos, frecuentemente, en relación a su ingreso, ahorra más que los ricos y la clase media.

Si nosotros vemos el esfuerzo que hacen estas familias, como las de ustedes, cada semana, cada cosecha, cada temporada para apartar una parte muy importante de su ingreso, del fruto de su trabajo, pensando en la próxima siembra, pensando en que tienen que hacer su modesta casa, pensando en que tienen que adquirir nuevos implementos, pensando en que tienen que contribuir a la infraestructura básica de su comunidad, podemos, entonces, aclarar que en México los pobres ahorran más que los ricos.

Pero lo que nos ha faltado son mecanismos para que ese ahorro sea captado, sea conjuntado y pueda ser movilizado hacia los fines, hacia los propósitos que son el interés de la comunidad.

Quiero hacer un poco de historia y recordar que por allá de los años 90, Carlos Rojas, que era mi Subsecretario, y yo como Secretario de Programación y Presupuesto, nos quebrábamos la cabeza para determinar algún mecanismo que nos permitiera que el crédito a la palabra no cayera en los vicios que conocíamos habían caído otros mecanismos de crédito, digamos subsidiado o apoyado por parte del Estado.

No queríamos que ese crédito a la palabra fuera una simiente más del paternalismo y del corporativismo que tanto daño nos hizo durante muchos años, y la conclusión a la que llegamos era, que si bien era muy importante tener ese crédito a la palabra, ese crédito subsidiado, también era muy importante crear incentivos para que la gente quisiera y procurara pagar el crédito y que la clave para lograrlo era precisamente encontrar mecanismos para que esos recursos, una vez completado el ciclo productivo, permanecieran en las comunidades. Lo primero que se nos ocurrió fue -por supuesto- decir ¡bueno! este crédito no es para un ciclo, si ustedes lo pagan se va a volver a prestar en el siguiente ciclo también para propósitos productivos.

Se nos ocurrió en otros casos que los pagos de esos créditos a la palabra pudieran ser retenidos por las comunidades en alguna proporción para ser invertidos en obras de interés comunitario.

Y a mí me da mucho gusto que a partir de aquellas primeras ideas que discutimos en mi oficina a principios del año 1990, se haya podido evolucionar hacia este concepto que ustedes ahora han explicado de manera tan clara, estas Cajas Solidarias de ahorro que son verdaderos bancos comunitarios, donde ustedes, a partir de aquellos recursos modestos que aportó el Estado, pero que ahora se han multiplicado gracias a su propio esfuerzo de ahorro, tienen una base de ahorro - por una parte- para captar más ahorros pero, de manera más importante desde el punto de vista social, para financiar las actividades productivas de sus comunidades.

En ese sentido, es que en los próximos años este ejemplo que ahora ustedes nos dan de manera tan clara, de manera tan especial, es un ejemplo que tenemos que multiplicar en el país.

---

Durante los próximos años tenemos que crear en nuestro país una base verdaderamente fuerte de ahorro popular, para que los mexicanos de escasos recursos que siempre están ahorrando porque –reitero– es falso que la gente de escasos recursos no ahorre en nuestro país, si no cómo se harían esas que primero llamamos “ciudades perdidas” y que después se convierten en verdaderas ciudades, casas de a de veras, casas de ladrillos, de cemento, donde está el patrimonio, el esfuerzo, el trabajo, el ahorro de la gente, ahorra mucho la gente; pero cómo logramos que ese ahorro se capte de manera eficiente, se capte de manera remunerativa para los propios ahorradores y que se canalice de manera eficiente hacia los fines, que desde el punto de vista comunitario son los más importantes.

Por eso, me agrada y me estimula mucho el escuchar sus experiencias. Por eso, les aseguro que esta experiencia de ustedes, este ejemplo de ustedes habrá de ser una guía muy importante del trabajo que en los próximos años estaremos haciendo desde el gobierno, pero siempre con la participación del pueblo para aumentar ese ahorro nacional que nos permita en efecto tener una economía dinámica; una economía que nos ayude a multiplicar la producción, que nos ayude a multiplicar los empleos, que nos ayude a tener una base material a partir de la cual se tengan mejores salarios, mejores ingresos para los trabajadores del campo, en la ciudad, de nuestra patria.

Y por eso, los felicito, los felicito por lo que han hecho, pero desde ahora los felicito por lo que sé que seguirán haciendo.

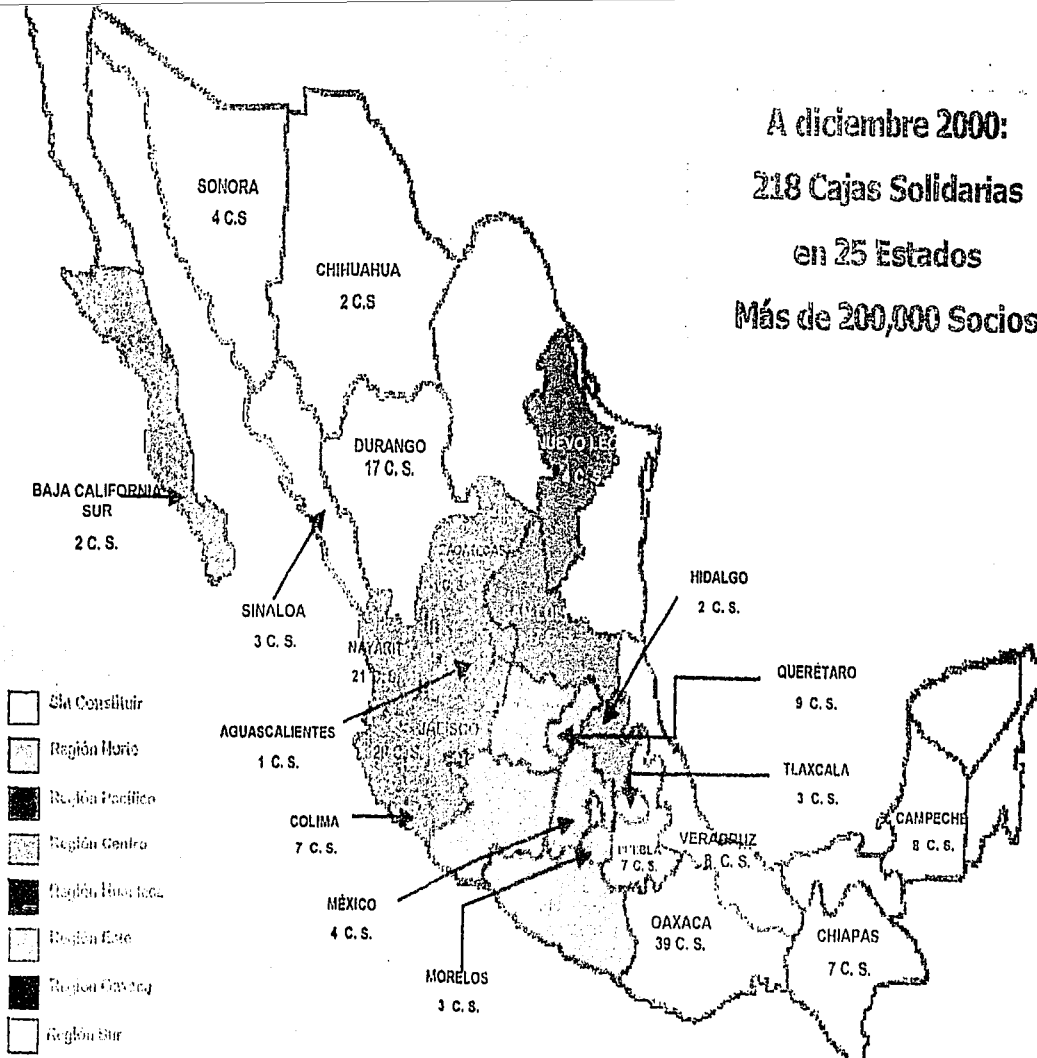
Muchas gracias.

**B) Mapa: Regionalización de la Red Nacional de Cajas Solidarias**

En la siguiente página, se muestra la Regionalización de la Red de Cajas Solidarias en el territorio nacional, ésta comprende:

REGIONES	ESTADOS	Nº DE CAJAS SOLIDARIAS
1. NORTE	Chihuahua	2
	Durango	17
	Sinaloa	3
	Sonora	4
	Subtotal	4
2. PACÍFICO	Agua Calientes	1
	Baja California Sur	2
	Colima	7
	Nayarit	21
	Jalisco	29
	Zacatecas	1
Subtotal	6	61
3. CENTRO	Hidalgo	2
	Nuevo León	4
	San Luis Potosí	17
Subtotal	3	23
4. SUR	Puebla	7
	Tlaxcala	3
	Veracruz	8
Subtotal	3	18
5. OCCIDENTAL	Guanajuato	4
	Guerrero	14
	México	4
	Michoacán	1
	Morelos	3
	Querétaro	9
Subtotal	6	35
6. NOROCCIDENTAL	Oaxaca	39
		1
7. SUR	Campeche	9
	Chiapas	7
Subtotal	2	16
<b>TOTAL</b>	<b>25</b>	<b>218</b>

A diciembre 2000:  
 218 Cajas Solidarias  
 en 25 Estados  
 Más de 200,000 Socios



NUM	CAJA SOLIDARIA	EDO	FECHA CONSTITUCION	CAJAS LOCALES	No. SOCIOS	PATRIMONIO \$	PRESTAMOS 1		AHORROS 1	
							No	MONTO \$	No	MONTO \$
1	AMATLAN DE CAJAS S.C	NAV	05/01/93	17	4 745	13 345 314	2 472	22 191 814	5 004	18 200 928
2	TEPEHUAMES S.C	DGO	25/01/93	49	1 816	6 836 957	589	8 249 560	881	7 568 591
3	TAMAZULA S.C	DGO	09/02/93	16	529	965 119	204	646 090	905	251 615
4	SANGRETEL S.C	JAL	14/02/93	17	3 870	12 226 032	1 990	14 419 630	1 174	14 081 136
5	JALIA S.C	NAV	05/03/93	19	2 444	10 179 622	2 545	8 874 565	1 094	8 651 161
6	TILANDEL RYO S.C	NAV	13/03/93	19	1 056	5 205 684	1 813	6 547 321	406	1 622 384
7	SANTA MARIA DEL ORD S.C	NAV	25/03/93	24	3 096	26 120 962	4 435	24 974 458	1 234	13 142 105
8	CAJELAS S.C	DGO	27/03/93	14	447	3 921 934	263	7 182 217	6	327 000
9	TEOCALTEHC S.C	JAL	02/04/93	96	1 278	3 809 855	1 871	1 470 540	91	523 540
10	DURANGO S.C	DGO	14/04/93	32	1 261	6 330 162	1 869	3 512 769	126	1 410 937
11	PIEVO IDEAL S.C	DGO	27/04/93	13	2 515	12 095 949	2 584	12 541 770	1 911	14 532 000
12	EPITACIO HUERTIA S.C	MCH	04/05/93	15	1 014	900 784	651	2 057 483	608	1 167 232
13	ATLACAMULCO S.C	MEX	15/05/93	24	1 196	2 275 317	899	1 279 695	16	41 801
14	CORDOBA S.C	STO	20/05/93	17	799	1 350 135	178	1 191 316	194	974 513
15	DR ARROYO S.C	HL	25/05/93	38	1 384	6 176 213	637	4 280 485	1 017	4 448 177
16	GRAL ZAPASOJA S.C	HL	25/05/93	22	765	4 890 013	482	1 960 849	125	544 852
17	ARAMBERM S.C	ML	26/05/93	32	3 935	25 357 040	2 134	5 405 310	2 803	3 477 499
18	GALEANA S.C	ML	26/05/93	43	1 135	10 244 267	733	3 743 715	413	2 425 823
19	CHICMATE S.C	DGO	01/06/93	24	1 963	4 239 975	711	2 541 184	254	996 771
20	VICENTE GUERRERO S.C	DGO	11/06/93	6	808	4 484 249	272	4 452 584	650	2 427 118
21	MATACHE S.C	CHH	20/06/93	4	411	419 670	365	307 120	64	93 629
22	SAN JOAQUIN S.C	ORO	20/06/93	17	681	769 964	234	819 125	222	367 081
23	INDIETEPE S.C	MEX	22/06/93	30	1 421	3 748 960	506	1 324 023	128	153 144
24	SANTAGO PAPAQUARO S.C	DGO	10/07/93	21	926	4 013 742	519	1 872 712	285	817 646
25	ACIQUERO S.C	MEX	24/09/93	14	329	458 786	125	230 671	10	11 455
26	REGION XAYANATI CAJEN S.C	PUE	02/10/93	110	4 089	2 744 102	1 885	1 093 048	38	217 406
27	JEREJUA S.C	GTQ	08/10/93	96	3 708	10 349 360	1 616	7 072 301	107	2 195 867
28	AGUASCALIENTES S.C	AGS	28/10/93	31	2 131	1 277 515	421	1 013 388	64	868 475
29	WINDIKESHUI S.C	DAK	28/10/93	1	348	491 951	368	419 511	7	5 537
30	TERRENATE S.C	TLAX	05/11/93	3	577	1 690 275	424	1 146 134	48	173 041
31	COMOCHI S.C	BCS	05/11/93	1	154	1 877 755	216	1 886 845	1	1
12	DEL VALLE DE HUAMANTLA S.C	TLAX	14/11/93	12	1 109	2 073 544	318	609 219	32	40 479
33	SAN JUAN S.C	OAX	30/11/93	9	514	2 609 885	615	1 844 857	78	476 889
34	LOS IPES PEYES S.C	OAX	01/12/93	8	551	1 633 390	444	1 239 046	21	89 533
35	SERRA DE SAN JUAN S.C	NAV	02/12/93	14	2 036	10 075 337	1 410	10 740 935	1 321	3 152 211
36	DE ROSIOS S.C	NAV	03/12/93	19	922	4 451 103	900	2 854 875	853	1 689 122
37	JOSE CARPINO GARCIA S.C	NAV	04/12/93	11	1 143	3 583 942	423	2 663 569	1 023	4 808 187
38	HEVEA GALICIA S.C	NAV	05/12/93	38	1 561	2 773 943	1 812	5 641 175	234	2 763 737
39	CIENAGA DEL PAPAQUARO S.C	OAX	14/12/93	18	791	1 857 699	996	2 068 157	218	127 627
40	CORMOL S.C	COL	16/12/93	24	1 256	5 044 549	511	2 635 861	197	1 734 458
41	SANTA CATARINA JUQUIRA S.C	OAX	19/12/93	9	368	2 484 519	527	2 679 474	38	291 730
42	URIBAGAHON Y PROGRESO S.C	OAX	20/12/93	7	158	1 182 521	170	892 169	33	113 472
43	AZOTAL S.C	VER	29/12/93	36	1 900	1 575 434	818	758 678	11	71 480
44	SAN MIGUEL DE CRUCES S.C	DGO	22/01/94	22	1 459	5 692 205	416	2 416 507	319	3 706 780
45	SAN LUIS VILLA GORDONA S.C	DGO	22/01/94	16	531	2 417 183	517	937 287	3	2 600
46	SANTA ANA S.C	OAX	25/01/94	4	282	1 635 760	349	1 444	6	32 402
47	KICHE TZI S.C	DAK	26/01/94	3	134	745 787	196	1 179	73	227 110
48	PLAN DE ARROYOS TLAPACOYAN S.C	VER	29/01/94	62	2 921	3 717 440	1 761	1 742 874	178	70 618
49	COMUNICENT S.C	CHIS	29/01/94	9	303	1 161 574	446	1 050 888	10	63 642
50	DE LA COSTA CHICA S.C	DAK	29/01/94	10	642	1 088 749	528	684 629	82	449 078
51	CAJEN - CHICHIKIL S.C	PUE	29/01/94	48	1 711	2 601 494	1 632	1 578 271	72	66 427
52	SERRA ALTA CAJETALLERA S.C	VER	19/04/94	24	1 480	1 524 426	685	810 881	66	192 600
53	REGION ZOOUE S.C	CHIS	19/04/94	23	1 516	1 777 683	1 414	2 125 478	172	489 311
54	REGIONAL SERRANA S.C	ORO	23/04/94	89	2 945	4 827 946	718	3 422 090	514	2 324 637
55	SERRA UNDA S.C	CHIS	25/04/94	27	1 484	3 494 562	2 070	3 395 084	11	52 612
56	SAN MIGUEL HUAMPAN S.C	ORO	28/04/94	34	1 389	4 102 238	1 054	5 091 384	306	2 434 847
57	CAMPESINOS DE YUCUHTI S.C	OAX	01/05/94	9	1 587	2 299 651	1 208	1 396 254	114	470 208

**TESOS CON CALLA DE ORIGEN**

CUADRO DE CUENTAS Y BALANZOS DE LAS EMPRESAS S.C. DEL SECTOR AGRARIO

NUM.	CAJA SOLIDARIA	EDO.	FECHA CONSTITUCION	CAJAS		No. SOCIOS	PATRIMONIO \$	PRESTAMOS 1]		AHORROS 2]	
				LOCALES	EXTRAJEROS			No.	MONTO \$	No.	MONTO \$
58	ZONGOLCA S.C.	VER	02/05/54	95	2	354	8,069,892	6,547	8,951,913	182	840,828
59	CECOTILAN S.C.	JAL	02/05/54	20	1	548	7,543,420	1,431	3,231,294	338	1,128,275
60	CHOUKULTI S.C.	JAL	09/05/54	8	1	944	8,270,951	1,650	5,717,218	1,427	4,783,631
61	ESFUERZO CAFFECHANO S.C.	CAMP	15/05/54	21	1	918	4,456,841	870	2,500,445	161	164,428
62	ACAMBAY S.C.	MEX	21/05/54	28	1	635	1,527,151	754	961,623	8	18,959
63	LA MIXTECA S.C.	OAX	21/05/54	24	1	313	624,470	754	1,196,969	218	336,679
64	SANTIAGO S.C.	OAX	22/05/54	19	1	976	2,349,305	302	517,959	113	746,477
65	EL PORVENIR S.C.	OAX	22/05/54	1	1	255	1,369,621	414	849,986	38	448,976
66	SAN LORENZO ALBARRADAS S.C.	OAX	29/05/54	2	1	557	1,185,427	934	453,031	1	965
67	LOS 2 DE OPO DE LA MIXTECA S.C.	OAX	31/05/54	3	1	679	1,469,276	411	975,526	443	275,546
68	CONCEPCION PAPALO S.C.	OAX	02/06/54	3	1	681	1,821,890	536	1,950,425	117	1,046,034
69	REGIONAL QUERETANA S.C.	QRO	02/06/54	26	1	626	1,199,095	195	349,402	84	179,997
70	ESFUERZO CAMPESINO S.C.	CAMP	17/06/54	19	1	342	368,222	171	162,655	3	160
71	KAJUL JOYO S.C.	CHIS	21/06/54	27	1	1,372	616,644	795	429,163	1	18,000
72	LA UNION CAMPESINA S.C.	OAX	21/06/54	4	1	586	2,631,678	354	1,500,908	94	684,369
73	SOCORISCO TACANA S.C.	CHIS	05/07/54	19	1	1,797	2,168,421	1,361	1,851,291	3	10,100
74	C UNIDOS DE MANZANILLO S.C.	JAL	06/07/54	22	1	612	1,502,051	547	1,013,623	35	91,868
75	SUR DE JALISCO S.C.	COL	06/07/54	12	1	1,561	2,030,431	1,277	2,319,755	1,061	1,172,800
76	UNIDOS DE JALISCO S.C.	NAY	10/07/54	7	1	882	3,241,966	345	1,242,673	283	4,571,000
77	TALPA S.C.	JAL	16/07/54	14	1	1,133	2,933,625	638	2,049,452	548	1,751,992
78	CHICHOMUANI S.C.	PUE	26/07/54	10	1	416	592,566	797	403,536	2	11,170
79	KOHIOY S.C.	OAX	26/07/54	8	1	883	1,672,964	529	813,081	106	610,760
80	CAFES DEL REGION DE LA SIERRA S.C.	PUE	01/08/54	39	1	1,974	2,029,768	775	870,485	43	173,095
81	JAPA YEETZI S.C.	OAX	11/08/54	4	1	468	1,030,890	157	515,275	11	205,448
82	REGIONAL CAMPESINA S.C.	QRO	14/08/54	32	1	657	1,200,838	818	1,236,422	154	334,844
83	DE RECUPERACION RIOGENA S.C.	SLP	25/08/54	14	1	1,212	652,507	828	390,472	66	105,295
84	DEL PRODUCTOR CAMPESINO S.C.	SLP	25/08/54	29	1	2,323	1,093,370	1,174	624,244		
85	KAFEN XOCHIL S.C.	SLP	25/08/54	14	1	1,357	628,135	1,714	526,215	50	19,671
86	AFIA URRA S.C.	SLP	26/08/54	11	1	1,134	717,375	851	502,247	113	22,985
87	FLOR DE CAFE S.C.	SLP	27/08/54	15	1	1,425	1,428,343	562	170,979	262	323,656
88	KAFEN TOMAHU PATILA S.C.	SLP	27/08/54	10	1	1,205	678,863	718	514,438	76	116,675
89	KAFEN YOLI S.C.	SLP	28/08/54	13	1	1,161	1,185,442	1,099	895,415	31	10,796
90	KAFEN TOMAHU S.C.	SLP	29/08/54	18	1	1,299	879,135	802	443,463	17	220,321
91	LA UNION CAFETALERA S.C.	SLP	29/08/54	25	1	1,646	1,050,058	1,439	668,972	15	102,310
92	UNION DE CAFETALEROS S.C.	HGO	30/08/54	61	1	1,803	858,850	1,039	424,404	29	114,381
93	REGIONAL COLMAH S.C.	COL	30/08/54	36	2	2,216	6,665,942	1,631	6,236,850	410	3,300,637
94	TEN APATZ-TOTOTON S.C.	SLP	30/08/54	25	1	1,760	1,766,191	1,355	738,878	143	344,785
95	AGUISHON COYCA S.C.	SLP	31/08/54	35	1	1,945	1,134,647	1,173	587,461	80	231,274
96	UNION DE PUEBLOS CAFETALEROS S.C.	SLP	31/08/54	75	1	1,818	1,315,111	810	327,975	106	227,477
97	POAHAS S.C.	QRO	02/09/54	14	1	567	3,881,794	1,735	5,626,722	72	948,874
98	EL PROGRESO S.C.	HGO	08/09/54	21	1	758	301,971	492	134,749	4	990
99	JALIHUAN S.C.	VER	24/11/54	43	1	647	2,960,090	435	1,398,340	14	64,509
100	LA FUERZA CAFETALERA S.C.	SLP	28/11/54	14	1	1,387	1,822,747	598	354,645	213	1,152,277
101	CAFE DE ARILLA S.C.	SLP	28/11/54	13	1	1,351	992,713	692	390,405	79	100,492
102	ATOYUCA S.C.	QRO	21/12/54	23	1	536	563,340	113	119,715	122	36,578
103	AHUACATELAN S.C.	NAY	24/12/54	18	1	1,836	7,720,709	3,278	5,538,967	328	1,574,283
104	VALLE DE GUADALUPE S.C.	JAL	03/01/55	9	1	851	2,933,300	219	1,270,887	447	2,393,684
105	DR PEDRO ESCOBEDO S.C.	QRO	03/01/55	20	1	1,015	1,212,768	92	2,285,623	504	2,331,471
106	SIERRA DE MEXICANTLA S.C.	VER	13/01/55	71	2	2,800	1,250,000	63	166,864	1	17,000
107	TEPIC S.C.	NAY	10/06/55	90	2	2,777	5,929,112	1,560	3,398,177	1,481	3,242,856
108	CAMPESINOS UNIDOS DE CUAHTEMOC S.C.	COL	23/06/55	12	1	1,422	7,489,839	1,025	8,887,558	268	3,254,275
109	AUTLAN S.C.	JAL	11/06/55	21	1	1,068	3,213,800	736	3,718,341	912	2,369,225
110	HOSTOTIAQUILLO 95 97 S.C.	JAL	01/06/55	20	1	825	3,073,653	700	1,558,572	90	408,749
111	SANTIAGO TARAHUACUARO S.C.	GTO	04/10/55	10	1	346	667,896	48	83,794	6	16,731
112	RODEO S.C.	DGO	28/11/55	25	1	861	1,508,833	554	775,721	154	1,648,711
113	CAMPESINOS UNIDOS S.C.	SON	03/12/55	1	1	50	210,000	27	90,758		
114	SANTA CRUZ S.C.	SON	05/12/55	1	1	105	1,461,312	52	447,485	91	211,415

REPOSICION  
 DE  
 BALANZOS  
 DE  
 ORIGEN



CAJAS SOLIDARIAS Y DE AHORRO DE LOS VALLES DE ORO

NUM.	CAJA SOLIDARIA	EDO.	FECHA CONSTITUCION	CAJAS LOCALES	No. SOCIOS	PATRIMONIO \$	PRESTAMOS 1)		AHORROS 1)	
							No.	MONTO \$	No.	MONTO \$
115	SAN IGNACIO DE LOYOLA S.C	SON	06/12/95	1	53	388 622	29	136 224		
116	MEVES S.C	OAX	06/12/95	3	366	2 636 943	218	1 492 714	77	1 479 031
117	SAN SEBASTIAN S.C	OAX	15/02/96	1	81	485 140	231	434 302		
118	SANTA MARIA FENAMILLER S.C	GRJ	25/02/96	20	847	1 056 687	216	1 275 915	532	989 294
119	PUNTE DE CAUHTILAN S.C	HAY	04/03/96	1	494	430 882	121	527 905	90	1 222 961
120	GRAL SIMON BOLIVAR S.C	DGO	13/03/96	12	1 238	4 469 347	2 079	3 992 317	2	46 613
121	SANTA CLARA S.C	DGO	13/03/96	6	511	2 993 935	555	2 074 117	77	604 627
122	ZAPOTILAN S.C	JAL	27/04/96	9	638	2 445 075	487	1 839 626	608	2 612 242
123	EL LARCO S.C	JAL	21/04/96	7	1 242	2 336 215	445	1 370 197	962	2 456 259
124	QUICHIMILCO S.C	JAL	11/05/96	21	1 690	3 445 070	585	6 454 436	141	7 340 803
125	CUAUTILAN S.C	JAL	24/05/96	14	1 574	2 989 147	905	1 641 544	246	1 173 973
126	HUEHUACUILA S.C	JAL	26/05/96	2	817	1 414 319	234	1 121 917	400	3 294 366
127	LA ESPERANZA S.C	OAX	26/05/96	2	368	2 182 545	172	1 247 172	81	348 245
128	VALLE DE SAN LUIS S.C	SON	27/06/96	1	46	634 548	48	285 348		
129	SANTA CATERINA TOLUA S.C	OAX	04/08/96	1	397	1 504 682	154	1 361 782	87	1 070 879
130	TECALIPANILLA S.C	MOR	15/11/96	5	436	601 136	201	553 743	8	51 560
131	TROCENITAN SINIQUINDA S.C	PUE	29/01/97	5	290	470 234	207	503 460	136	186 609
132	SAN DOMINGO OCOFEEC S.C	OAX	06/02/97	1	343	730 955	245	442 700	1	50 271
133	MILUMHU S.C ]	DAY	15/02/97	1	300	300 000	214	852 215	108	1 052 908
134	CHE ZAHU YETZ S.C	OAX	30/03/97	10	362	528 465	286	327 222	32	81 252
135	LOS CAROS S.C ]	PCS	05/04/97	15	242	320 000	63	134 215	9	13 854
136	MAGDALENA S.C	JAL	14/04/97	8	670	1 461 542	497	1 178 866	247	1 007 617
137	DE TIERRA BLANCA S.C	VER	28/04/97	36	731	1 303 001	1 533	1 254 416	1	1 060
138	COCHILAN S.C	JAL	25/07/97	9	864	1 345 602	429	642 627	297	617 748
139	CAMPESIA DE MNATILAN S.C	DGO	06/09/97	12	1 96	2 425 112	466	943 693	189	852 413
140	EL ORO S.C	COL	19/09/97	12	306	1 030 370	136	422 457	48	465 324
141	SAN MARCOS S.C	JAL	27/09/97	2	619	1 271 761	370	679 816	448	978 393
142	TECOZITL S.C	GRJ	15/01/98	5	113	630 585	130	460 300		
143	ALIANZA DE CAMPESINOS SA S.C	GTO	15/01/98	13	382	497 705	61	220 210	42	181 468
144	SAN SEBASTIAN DEL OESTE S.C	JAL	23/01/98	18	1 345	2 155 604	849	2 749 094	390	2 365 491
145	TAPALPA S.C	JAL	08/08/97	6	873	1 709 816	731	4 281 220	370	4 076 641
146	TECUALA S.C	HAY	09/08/97	25	647	2 042 052	787	1 559 808	110	442 405
147	SALOME S.C	OAX	13/09/97	1	150	616 078	47	108 850	40	201 986
148	VILLA DE ALVAREZ PT. S.C	COL	29/09/97	8	459	1 931 690	205	390 159	80	70 558
149	PUEBLO NUEVO S.C	EDG	12/10/97	5	317	818 213	194	426 835	28	213 510
150	PLAYA VICENTE S.C	VER	17/10/97	34	1 019	561 211	358	119 215	1	60 000
151	SAN VICENTE HUHU S.C	OAX	29/11/97	1	227	729 817	82	353 333	5	43 127
152	WADERA S.C	CHH	03/12/97	14	961	1 306 432	527	717 127	21	109 472
153	ARQUERIA S.C	COL	10/12/97	4	410	970 558	131	177 317	55	86 450
154	ICQUINTLA S.C ]	HAY	13/12/97	20	814	578 719	185	345 273	75	536 299
155	JOSE MARIA MERCADO S.C	NAY	20/12/97	18	1 014	1 862 953	670	1 310 368	864	1 456 189
156	EJIDOS UNIDOS DE SAN PEDRO LAGUNILLAS S.C	OAX	03/04/98	8	324	645 150	157	343 541	13	75 284
157	HUIZAZO S.C	HAY	03/04/98	1	114	787 156	570	1 454 202	567	774 800
158	HON. BE. S.C	CAMP	26/04/98	15	801	2 459 452	913	1 654 965	1	40 000
159	LA CATORCEÑA S.C	SLP	07/05/98	13	1 247	1 251 179	229	232 678	30	362 814
160	TOSEPANICOMI S.C	PUE	30/05/98	43	1 600	748 204	232	1 489 190	174	3 396 078
161	TEACUALTITLA SANCTORUM S.C	TLX	01/06/98	1	548	760 228	160	264 800	16	60 076
162	VALLE DEL MAIZ S.C	SLP	10/06/98	22	702	1 245 187	173	214 374	19	118 464
163	TALA S.C	JAL	29/06/98	12	554	1 774 319	136	732 332	94	522 257
164	AXUTLA S.C	JAL	30/06/98	4	219	934 158	76	250 384	41	117 760
165	TONAYA S.C	JAL	30/06/98	9	561	1 455 762	144	423 665	60	241 207
166	ZONA ALTA S.C	OAX	09/07/98	2	142	781 945	274	545 594	10	2 354
167	EJIDOS UNIDOS S.C	OAX	24/07/98	7	172	529 254	234	300 187	33	63 613
168	MUL. MEYAH S.C	CAMP	02/10/98	34	1 634	5 300 453	1 066	2 387 228		
169	CIENERA S.C	CAMP	20/11/98	13	1 233	2 685 905	902	1 334 295	4	151 887
170	EL MARQUES S.C ]	ORD	11/12/98	23	343	384 137	120	186 511	41	96 868
171	DE LOS ANTESANOS TRADICIONALES DE LOS VALLES DE ORO S.C	OAX	31/01/99	13	274	511 172	246	497 421	92	107 743

NUM.	CAJA SOLIDARIA	EDO.	FECHA CONSTITUCION	CAJAS LOCALES	No. SOCIOS	PATRIMONIO \$	PRESTAMOS 1)		AHORROS 1)		
							No.	MONTO \$	No.	MONTO \$	
172	BANIA DE LA BUENA FELEA S.C	CAMP	22/02/99	22	1 165	3 300 667	412	918 997	7	8 800	
173	DEL SUR DE CHAMPOTON S.C	CAMP	22/02/99	18	835	2 366 785	411	931 169	4	3 302	
174	TLAVEPEPEL S.C	GRO	28/02/99	4	156	413 012	153	394 490			
175	DEL MUNICIPIO DE LA HUERTA S.C	JAL	12/03/99	19	624	1 378 212	277	835 746	161	906 104	
176	AGROPECUARIA DE SCUMBERETE S.C	ZAC	14/01/99	1	118	371 000			116	242 000	
177	UNION CAFETALERA DEL PACIFICO S.C 2)	OAX	19/03/99	17	999	600 000					
178	MERCADO CENTRAL DE ACAPULCO S.C	GRO	17/04/99	5	141	1 054 690	130	670 425			
179	AYOTL S.C	JAL	19/04/99	11	481	1 379 212	295	532 104	84	892 338	
180	ALIANZA POPULAR DE TECTAN S.C	GRO	26/04/99	5	148	142 444	154	331 470	20	5 524	
181	TUACA S.C	JAL	30/04/99	7	449	791 317	201	545 747	16	299 387	
182	UNION DE LA SIERRA NORTE DE PUEBLA S.C 2)	PUE	03/05/99	16	341	1 817 300	372	440 861	98	105 794	
183	UNION YUCUCUL S.C	OAX	30/05/99	3	317	823 953	40	300 000	1	4 200	
184	SANTA PRISCA S.C	GRO	01/06/99	1	109	600 000	84	450 470			
185	SERRA MADRE DE CHAPAS S.C	CHS	02/06/99	32	1 551	2 375 925	1 906	2 057 864	11	54 900	
186	UNION DE COMUJIDADES INDIGENAS DE MORELOS S.C	MOR	24/06/99	13	125	350 000	68	295 454	1	500	
187	FONDO ESTATAL DE MUJERES INDIGENAS DE MORELOS S.C 2)	MOR	25/06/99	11	101	883 000					
188	SAN MIGUEL ARCANGEL EJUTA S.C	OAX	26/06/99	1	101	355 000	67	154 144			
189	PAULHIE S.C	GRO	10/07/99	5	192	1 061 901	121	845 255	20	73 261	
190	SAN IGNACIO S.C	SH	13/07/99	20	719	218 520	163	153 170	6	19 783	
191	ELOTA S.C	SH	13/07/99	10	404	1 147 237	52	164 874			
192	DEL NORTE DE HAYATI S.C	HAY	14/07/99	18	711	792 116	309	430 168	49	198 664	
193	SAN AGUSTIN TLACOTEPEC S.C	OAX	27/07/99	1	209	806 000	40	45 000			
194	LAJAS YSA S.C	GRO	04/08/99	4	164	472 204	75	220 261			
195	LA TRINIDAD VISTA HERMOSA S.C	OAX	08/08/99	1	184	881 261	98	523 800	2	6 500	
196	CAMPESINOS UNIDOS DE CULACAN S.C	SH	13/08/99	21	573	1 375 839	45	125 554			
197	MOCTEZUMA - VEHADO S.C	SLP	02/09/99	24	599	446 850					
198	ADALBERTO PENIA MALDONADO S.C	HAY	06/09/99	6	608	533 155	216	199 622	76	78 918	
199	ROSAMONDA S.C	HAY	15/09/99	2	332	668 410	124	200 808	55	228 970	
200	LA RUSION S.C	GRO	25/09/99	1	111	626 680					
201	ARTESANOS UNIDOS DE MAYELA S.C	GRO	25/02/99	11	113	771 694					
202	OBREROS SAN PEDRO S.C (ANTES "SAN PEDRO")	GRO	26/02/99	13	60	331 000					
203	ECOLOGICA DE CALAMUL S.C 2)	CAMP	04/03/99	15	999	1 224 873	117	237 176			
204	DEL VALLE DE JOYAS S.C 2)	CHS	17/03/99	14	1201	814 750	1194	741 815			
205	CANALANI S.C 2)	GOO	01/04/99	4	196	1 993 714					
206	PRODUCTORES DE GRANADILLA S.C	OAX	28/04/99	1	154	444 582	141	807 890	6	46 800	
207	LA AMISTAD S.C 2)	OAX	06/05/99	2	379	592 429					
208	ANAKRE S.C (ANTES "EL REY HAYATI")	HAY	28/05/99	16	369	1 154 480					
209	GUERRERENSES UNIDOS S.C	GRO	20/06/99	3	72	611 440					
210	TINTOC S.C	HAY	24/06/99	7	688	714 400					
211	CORREODORA S.C 2)	GRO	29/06/99	6	251	381 986					
212	WBELLO PALIZADA S.C 2)	CAMP	07/07/99	22	450	772 885					
213	CUATRO EJIDOS DE PUERTO VALLARTA S.C 2)	JAL	31/07/99	3	218	790 659					
214	DE HERREROS S.C	GRO	15/08/99	3	129	236 607					
215	LA UNION DE ARTESANOS DE COPALILLO S.C	GRO	04/09/99	3	172	657 840					
216	TEUCHITLAN S.C 2)	JAL	23/09/99	5	257	478 930					
217	CUAUTLA JALISCO S.C 2)	JAL	26/09/99	4	326	501 891					
218	EL PROGRESO DE TOMALAN S.C	JAL	28/09/99	14	342	671 250					
	T O T A L		25		3 713	201 582	540 774 792	135 718	370 864 166	48 024	221 454 868

1) Tablas

2) En estas Cajas se realiza el compromiso de recuperar la cantidad totalizada en el patrimonio

3) La cifra señalada en el patrimonio se preliminar

Fuente: DIRECCION DE CAJAS SOLIDARIAS - FOAER (Las notas anteriores son de dicha área responsable)

CAJAS DE VALLE DE LAS NOTIAS

- 1.- Los nombres de prestatarios y sus montos corresponden a las que se encuentran referidas. Adicionalmente, la Dirección de Cajas Solidarias elabora un reporte con la información histórica acumulada desde el inicio de operaciones de la primera Caja.
- 2.- Estas Cajas Solidarias se constituyeron en haber respaldados al monto máximo de patrimonio que fijan los lineamientos generales del Programa de Cajas Solidarias a fin de tener un énfasis financiero satisfactorio. Las organizaciones se comprometen a recuperar el monto que se señala. En caso de que más no sea sólo en un banco reconocible (no establecido en la numerabilidad del Programa) la Caja se daría de baja.
- 3.- Descuento sobre los montos para incluir cifras preliminares del patrimonio en estas cifras. Probablemente, las organizaciones no poseen un padrón definitivo de prestatarios y sus respectivas aportaciones al patrimonio.

CAJAS SOLIDARIAS Y PRINCIPALES INDICADORES A DICIEMBRE 2000

NUM.	CAJA SOLIDARIA	EDO.	FECHA CONSTITUCION	CAJAS LOCALES	No. SOCIOS	PATRIMONIO \$	PRESTAMOS <sup>1)</sup>		AHORROS <sup>1)</sup>	
							No.	MONTO \$	No.	MONTO \$
CAJAS SOLIDARIAS DADAS DE BAJA DESDE EL INICIO DEL PROGRAMA										
	COBARRIJA S.C.	MI	12/07/93	18	360	542 710	000	1 246 113	30	21 000
	LASTABAS S.C.	MI	26/10/93	2	150	233 000	125	115 120	42	8 144
	EL DE MAYO S.C.	MI	11/11/93	1	100	1 470 828	308	1 540 254	1	8 000
	PARRAL DE LA FUENTE S.C.	MI	18/11/93	1	331	321 735	401	310 634	1	3 832
	PROGRESO CALTEHUELO S.C.	MI	25/05/94	20	830	1 158 376	718	810 632	40	219 000
	DE CAJALIA SEÑORA S.C.	MI	11/07/94	23	1 450	818 376	809	464 749	20	30 000
	DE CAJALIA PUERTO S.C.	MI	02/04/94	8	344	258 578	141	118 063	4	8 270
	FARMACIO ZAPATA S.C.	MI	15/07/95	13	274	330 870	38	42 000	3	40 000
	TOTAL			83	3,899	\$ 5 533 543	3 004	4 540 893	133	307 000

<sup>1)</sup> DE LOS PRESTAMOS SE DEBE ENTENDER QUE SE REFIEREN A LOS QUE SE ENCONTRAN AL MES DE DICIEMBRE DE 2000 Y NO A LOS QUE SE ENCONTRAN EN EL PERIODO DE LOS CUATRO TRIMESTRES ANTERIORES.  
<sup>2)</sup> DE LOS AHORROS SE DEBE ENTENDER QUE SE REFIEREN A LOS QUE SE ENCONTRAN AL MES DE DICIEMBRE DE 2000 Y NO A LOS QUE SE ENCONTRAN EN EL PERIODO DE LOS CUATRO TRIMESTRES ANTERIORES.  
<sup>3)</sup> DE LOS PRESTAMOS SE DEBE ENTENDER QUE SE REFIEREN A LOS QUE SE ENCONTRAN AL MES DE DICIEMBRE DE 2000 Y NO A LOS QUE SE ENCONTRAN EN EL PERIODO DE LOS CUATRO TRIMESTRES ANTERIORES.  
<sup>4)</sup> DE LOS AHORROS SE DEBE ENTENDER QUE SE REFIEREN A LOS QUE SE ENCONTRAN AL MES DE DICIEMBRE DE 2000 Y NO A LOS QUE SE ENCONTRAN EN EL PERIODO DE LOS CUATRO TRIMESTRES ANTERIORES.

#### **D) Testimonios de integrantes de Cajas Solidarias.**

Durante los trabajos de la X Asamblea del Consejo Coordinador Nacional de Cajas Solidarias, A.C., celebrada los días 30 y 31 de marzo de 2001, en Tequisquiapan, Qro. quien esto suscribe aplicó cuestionarios de opinión a diversos integrantes de las Cajas Solidarias asistentes.

El modelo de cuestionario incluyó las preguntas abiertas que se presentan a continuación:

1. ¿Cómo nació su Caja Solidaria?
2. ¿Por qué es socio de la Caja Solidaria y desde cuándo?
3. ¿Cuál es la opinión que tienen del funcionamiento de su Caja Solidaria?
4. ¿Para qué le ha servido a usted ser socio de la Caja Solidaria?
5. ¿Conoce al FONAES y sabe cuál es su función?
6. ¿Conoce al Consejo Coordinador Nacional de Cajas Solidarias (CCNCS)?
7. Si lo conoce, ¿sabe para que se creó ese Consejo y quiénes lo forman?
8. ¿Conoce a las Unidades de Atención a Cajas Solidarias (UACS)?
9. Si conoce de ellas, ¿sabe para qué se crearon esas Unidades?
10. ¿Cómo desearía ver a su Caja Solidaria dentro de unos años?
11. ¿Cuál cree que es su responsabilidad como dueño de su propia Caja Solidaria?
12. En relación a su Caja Solidaria, ¿qué esperaría del gobierno de Vicente Fox?

Dichas preguntas fueron contestadas por escrito por nueve integrantes del Consejo Coordinador Nacional de Cajas Solidarias, todos del sexo masculino, quienes a su vez son socios de sus Cajas respectivas.

A fin de hacerlo de manera integral, las respuestas más relevantes se presentan a continuación a modo de testimonios.

## TESTIMONIOS DE INTEGRANTES DE CAJAS SOLIDARIAS



Caja.

**Sr. Salvador Araiza Escobar, Gerente de la Caja Solidaria "El Limón", S.C. Ubicada en el Municipio del mismo nombre, en el estado de Jalisco.**

*Mi Caja Solidaria surge de un programa de gobierno conocido como "Crédito a la Palabra" en el año de 1996, al decidir los beneficiarios de éste que con estos recursos recuperados se constituyera la Caja Solidaria, con el modelo de Caja propuesto por FONAES, organismo promotor de estas Cajas.*

*La Caja me brinda la oportunidad de obtener créditos baratos y la confianza de depositar ahorros ofreciendo mejores rendimientos que otras instituciones financieras, o sea la banca comercial. Además, podemos participar mediante asambleas en las decisiones que marcan el rumbo de esta*

*en mi opinión, la Caja ofrece seguridad y confianza a sus socios, constituyendo una opción más para nuestra gente, frente a las Cajas Populares que funcionan en esta zona con éxito desde hace más de 40 años. Además, en lo personal se ha constituido en mi fuente de empleo y me da la oportunidad de servir a la comunidad, haciéndome sentir útil.*

*La función de FONAES ha sido muy importante para el desarrollo de este programa, asesorando y fiscalizando a estos organismos para lograr hacerlos exitosos y procurando además la organización entre éstos en una estructura que dé seguridad a las Cajas y sus socios.*

*Por otra parte, el CCNCS se forma con la integración de los Consejos Regionales y Estatales, cuyos representantes lo constituyen para que sea la cúpula de una estructura que busca, mediante la unión de todas las Cajas Solidarias del país, el éxito de este programa. Las UACS, se crearon con la idea de que éstas se encarguen de la asesoría y capacitación a las Cajas, y que poco a poco se vayan haciendo cargo de la función que actualmente realiza FONAES, bajo la batuta del CCNCS, de quien dependen.*

*A mí me gustaría ver a mi Caja bajo los lineamientos de la nueva Ley de Ahorro y Crédito Popular. Más sólida, mejor estructurada y ofreciendo mejores servicios para bien de sus socios. Mi responsabilidad es participar activa y positivamente al interior de la Caja, a través los medios legales que la sociedad marca.*

*Ojalá que las acciones de regulación para las Cajas que ha dado a conocer el Presidente Fox, sean para impulsar su desarrollo, para beneficio de las comunidades.*

**Sr. Filemón Hernández Vásquez. Consejero Regional de Oaxaca. Socio de la Caja Solidaria "Santa Catarina Ticúa", S.C. Ubicada en la Región Mixteca, en el municipio de Santa Catarina Ticúa, estado de Oaxaca.**

*Mi Caja Solidaria nació por medio de los recursos de "Crédito a la Palabra" y a través de una Asamblea General. Soy socio de la Caja porque me ha apoyado en el desarrollo del campo y en el de mi familia y formo parte de ella desde que comenzó como Caja Local.*

*En términos generales, el funcionamiento de mi Caja es bueno, pero depende del desempeño de los Directivos y del personal administrativo. Yo creo que le hace falta tomar decisiones propias. Pertenecer a esa Caja me ha permitido obtener los servicios que en otros bancos no tengo acceso.*

*Conozco al FONAES y sé que su función es la de supervisar que se cumplan las reglas de operación de las Cajas Solidarias y toda su normatividad. Del CCNCS sé que se formó para integrar una estructura de las Cajas Solidarias y para gestionar servicios. Lo integran un Presidente, Secretario, Tesorero y Contralor. Además, las UACS sirven para abatir los rezagos de las Cajas Solidarias.*

*Me gustaría ver a mi Caja fortalecida en todos los aspectos y que adquiera su autonomía para determinar y proponer sus actividades. Creo que mi responsabilidad es vigilar que la Caja funcione de acuerdo a las reglas de operación y sugerir los servicios adicionales que pueda ofrecer a sus socios.*

*Del gobierno de Vicente Fox, espero que se haga realidad lo del apoyo al microfinanciamiento social en beneficio de las personas que más lo necesitan, y que se fortalezca el desarrollo de la gente del campo.*

**Sr. Hilarino Aviña López. Consejero Gerente Titular por el estado de Durango. Socio de la Caja Solidaria "Vicente Guerrero", S.C. Ubicada en el municipio del mismo nombre, en el estado de Durango.**

*La Caja Solidaria se formó con las aportaciones de "Crédito a la Palabra" en el año de 1993, así como con el apoyo de Empresas de Solidaridad, ahora FONAES. Soy socio desde que se inició, porque es un servicio y un beneficio para mí y mi familia. Es un instrumento muy importante que está destinado para el apoyo a sus socios, que reciben créditos para el cultivo de la tierra y de esa forma se benefician cientos de familias. A mí me ha servido porque me da préstamos rápidos y oportunos, con bajas tasas de interés.*



TELIS CON  
FALLA DE ORIGEN

*El FONAES sirve únicamente para vigilar el buen funcionamiento y transparencia de las Cajas Solidarias. El CCNCS se formó para apoyar a las Cajas Solidarias en sus necesidades. Se toman acuerdos muy buenos y lo integro el Presidente, Secretario, Tesorero y Contralor. También se tiene una oficina central del CCNCS en la Ciudad de México. Las UACS sirven para apoyar al personal administrativo de las Cajas Solidarias, a través de capacitaciones contables, de informática y en seguimiento.*

*Desearía que en unos años mi Caja tuviera su propio edificio, con una cantidad enorme de socios y apoyando con créditos grandes para proyectos productivos. Mi responsabilidad es mantenerla, no caer en cartera vencida, ahorrar y ayudar en todo lo que pueda a los socios, orientándolos en sus necesidades.*

*Espero que el nuevo Presidente nos dé más apoyos para incrementar las aportaciones de "Crédito a la Palabra" y PROCAMPO. Que los apoyos lleguen rápido y de manera oportuna.*



**Sr. José Ruiz Ceja, Contralor del CCNCS, A.C. Presidente del Consejo de Administración de la Caja Solidaria "Jerécuaro", S.C. Ubicada en el municipio del mismo nombre, en el estado de Guanajuato.**

*La Caja Solidaria Jerécuaro nació con aportaciones del programa "Crédito a la Palabra". Comenzamos en 1993 con \$550,000.00 pesos y ya en el 2000 contamos con 17 millones y 3,636 socios.*

*Soy socio desde su creación, porque quiero demostrar al Ejecutivo Federal que el dinero en manos de los campesinos crece y no necesitamos FOBAPROA.*

*La opinión que tengo del funcionamiento de mi Caja, es que los créditos son al día y no necesitamos que nos hagan estudios como en los Bancos. En siete años, hemos crecido un mil doscientos por ciento. Eso es bueno. A mí me ha servido la Caja para obtener créditos con bajo interés, ya que pagamos el 1.5 por ciento.*

*Si conozco a FONAES, su función es vigilar y auditar a las Cajas. Por el otro lado, el Consejo está formado por un Presidente, un Secretario, un Tesorero y un Contralor; también por siete Consejeros Regionales y 19 Estatales. Las UACS se crearon para apoyar a las Cajas a nivel nacional.*

*En unos años, me gustaría ver a mi Caja como los grandes Bancos, pero sin FOBAPROA. Mi responsabilidad es cuidarla y hacerla crecer. De Fox espero que nos siga apoyando con asesoría de FONAES y que no se le olvide el campo, como al gobierno de 72 años.*

**Sr. Jorge Trujillo Macías, Presidente del Consejo de Administración de la Caja Solidaria "Del Valle de Huamantla", S.C. Ubicada en el municipio de Huamantla, en el estado de Tlaxcala.**

*Mi Caja Solidaria se creó con fondos recuperados de "Crédito a la Palabra". Me afilié al programa hace seis años, soy socio fundador. Me parece que el funcionamiento de la Caja es bueno, con leves confusiones de algunos socios. A mi la Caja me ha servido para conocer la ideología de mis colegas y entender la facultad de asociarse, respetando sus propuestas.*

*Del FONAES sé que una de sus funciones es apoyar a la micro y pequeña empresa. El CCNCS se creó para apoyar a las Cajas Solidarias. Las UACS también dan apoyo a las Cajas, en coordinación con los Consejos Nacional, Regionales y Estatales.*

*Desearía ver a mi Caja bien cimentada y cumpliendo en todo requerimiento de la Ley. También con suficientes recursos económicos. Mi responsabilidad es cuidar su funcionamiento en su totalidad. Espero que el gobierno de Vicente Fox nos dé muchos apoyos con intereses flexibles.*



**Sr. José Inés Serna Espinoza, Presidente del Consejo de Administración de la Caja Solidaria "La Catorceña", S.C. Ubicada en el Municipio de Catorce, en el estado de San Luis Potosí.**

*El patrimonio de mi Caja Solidaria se originó con la recuperación del "Crédito a la Palabra", en 1998. Junto con otros aportamos a ese patrimonio y soy socio desde su fundación.*

*Para mí es buena la oportunidad que nos da a través de los préstamos. Esos préstamos con intereses blandos, nos ayudan a echar a andar proyectos productivos.*

*FONAES nos apoya con recursos económicos para el establecimiento de la Caja, vía crédito con tasa cero. También conozco a los integrantes del CCNCS, que son un Presidente. De las UACS sé que se crearon para apoyar con capacitación, sistema informático y contabilidad a las Cajas.*

*En unos años, me gustaría que mi Caja estuviera muy fortalecida; con mucho patrimonio, que tenga también ahorro y muy poca cartera vencida. Creo que mi responsabilidad es cumplir con el pago de mis préstamos; ahorrar cuando se pueda y promocionar los servicios que ofrece la Caja.*



*Ojalá que el nuevo gobierno tome en cuenta a las Cajas en su programa de apoyo a los changarros.*

**Ing. José Miguel Escobar Hernández, Consejero Directivo Titular por el estado de Durango; Presidente del Consejo Estatal de Durango y Presidente del Consejo de Administración de la Caja Solidaria "Nuevo Ideal", S.C. Ubicada en el municipio del mismo nombre, en el estado de Durango.**



*Mi Caja Solidaria nació con la recuperación de los recursos del CREDIPAL ("Crédito a la Palabra"). Con ese dinero se formó el capital inicial por acuerdo de los beneficiarios de dicho programa. Soy socio desde el inicio de la Caja, en 1993, porque es un proyecto viable con mucho futuro y atiende al sector rural y urbano que se encuentra en pobreza extrema y no tiene acceso al financiamiento convencional.*

*La Caja a la que pertenezco funciona muy bien debido a la gran participación e interés que han mostrado los socios, ya que se ha instituido como la única fuente de financiamiento en nuestro municipio, otorgando créditos flexibles, oportunos y baratos a los socios que no pueden obtener créditos en los Bancos. A mí me ha servido para obtener esos préstamos y otros servicios que la propia Caja ofrece.*

*Del FONAES puedo decir que, según su comportamiento, creo que no lo conozco. Por otra parte, el CCNCS se constituyó como un organismo de segundo nivel, de apoyo y consulta para todas las Cajas Solidarias del país, representadas por Consejeros Estatales, Regionales y sus Directivos. Las UAACS se crearon también para dar apoyo a las Cajas en lo que se refiere a capacitación, asesoría técnica, seguimiento y sistema informático, que son las necesidades más sentidas de las Cajas.*

*Desearía ver en unos años a mi Caja como una organización sólida, autosuficiente y autónoma. Con una gran capacidad para brindar más y mejores servicios a los socios y ciudadanos en general. Espero que el gobierno de Vicente Fox nos tome en cuenta y nos dé más apoyos.*



**Sr. Manuel de la Torre Gutiérrez, Secretario del CCNCS, A.C., socio de la Caja Solidaria "Valle de Guadalupe", S.C. Ubicada en el municipio del mismo nombre, en el estado de Jalisco.**

*La Caja Solidaria "Valle de Guadalupe" nació por voluntad de los productores y con el fondo monetario de "Crédito a la Palabra". Soy socio de ella desde que surgió en el año de 1995, porque veo un método de financiamiento ágil y con intereses normales.*

*Hasta ahora, me parece que mi Caja es muy práctica y benéfica, ya que a través de esta organización los productores reciben muchos apoyos. A mí me sirve para acostumbrarme al ahorro y fomentárselo a mi familia.*

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

*Al FONAES sí lo conozco y su función es de apoyo para el buen desarrollo de la organización de Cajas Solidarias. Al CCNCS lo forma un Presidente, un Secretario, un Tesorero y el Contralor. Se creó para tener una representatividad y ser la cabeza de la organización. En las UACS trabaja el personal profesional con que cuenta esta asociación en siete regiones del país, y brindan sus conocimientos a las Cajas Solidarias.*

*Yo quisiera ver a mi Caja capitalizada para cumplir con su función social de brindar financiamiento oportuno para poder realizar proyectos productivos y también llevar a cabo obra social con sus excedentes. Creo que mi responsabilidad como dueño de mi Caja es muy importante, ya que participando colaboraré para que nunca haya malos manejos y así seguir recibiendo los beneficios.*

*Del gobierno del Presidente Vicente Fox, espero que como conocedor de las organizaciones de crédito y ahorro popular, las apoye para que sean prestadoras de financiamiento para la gente del campo.*

**T.I.F. Juan Antonio Moreno García, Presidente del CCNCS, A.C., socio de la Caja Solidaria "Durango", S.C. Ubicada en el municipio y estado del mismo nombre.**

*Mi Caja Solidaria nació por decisión y voluntad propia de los productores que responsablemente cumplieron con el "Crédito a la Palabra" y decidieron con su recuperación formar la Caja Solidaria. Yo soy socio desde el principio, en 1993, porque me otorga préstamos baratos y sin tanto trámite burocrático. Además, me recibe el ahorro por cualquier cantidad. Me ha servido para recibir los beneficios que ofrece a los socios: el ahorro y el crédito.*



*El FONAES es un organismo desconcentrado de la SEDESOL.*

*El CCNCS es un órgano de consulta, representación y gestión de las Cajas Solidarias del país, a fin de llevar a cabo acciones en beneficio de las operaciones de las mismas. Está integrado por todas las Cajas del país representadas a través de sus Consejos Estatales y Regionales. Las UACS son organismos técnicos del CCNCS, que se formaron para cubrir los rezagos y brindar apoyo en materia de seguimiento, capacitación e informática a las Cajas Solidarias.*

*En unos años, me gustaría ver a mi Caja financieramente sana, con un bajo índice de cartera vencida, capitalizada de tal forma que pueda apoyarnos para realizar proyectos productivos viables, con la finalidad de producir alimentos para la nación. Mi responsabilidad es cumplir con el pago de los préstamos e intereses en el tiempo convenido.*

*Espero que el gobierno de Vicente Fox nos dé el apoyo necesario para que nuestra organización continúe con los programas que dieron nacimiento a la misma, así como el apoyo para quedar enmarcados en una Ley que nos brinde seguridad y confianza.*

## E) Fotografías



de la asociación de 1998 a 2000. En el extremo derecho, el Lic. Alvaro Zamora Alarcón, Director del Programa de Cajas Solidarias desde sus inicios hasta el año 2000.

Vista exterior de la Unidad de Atención a Cajas Solidarias de la Región Huasteca, ubicada en Cd. Valles, San Luis Potosí.



En esta imagen, los representantes de Cajas Solidarias de la región citada, durante reunión de trabajo posterior a la apertura de dicha oficina.

En el extremo izquierdo, de pie, el Lic. Francisco Enriquez Arreola, Coordinador de la UACS.



**V Encuentro Nacional de Cajas Solidarias, celebrado del 10 al 12 de diciembre de 1999, en Mazatlán, Sin.**

Yolanda Luna Martínez, expone su informe de labores 1998-1999 y Programa de Trabajo 2000, durante la celebración de dicho evento.

**Reunión Regional de Cajas Solidarias. Centro, 2000. Morelia Michoacán.**

Entre los asistentes se contó con la presencia de Directivos, socios, Gerentes y Auxiliares de Cajas Solidarias de los estados de dicha Región. Asimismo, participaron los integrantes de la UACS Región Centro, Gerencia y Subgerencia de la Oficina del CCNS y funcionarios del FONAES.





**Reunión Regional de Cajas Solidarias. Oaxaca, 2000.**

*Entre los asistentes: directivos, socios y personal administrativo de las Cajas Solidarias del estado de Oaxaca; personal de la UAACS y Oficina del CCNCS, así como funcionarios del FONAES, SHCP y CNBV.*



**Foro Americano de Marcos Legales. Guadalajara, Jal. 8 y 9 de marzo 2000.**

*El evento organizado por la OIT, Desjardins y la Asociación Cooperativa Internacional, reunión a expertos e integrantes del movimiento cooperativo americano, a fin de analizar cuestiones relativas a la supervisión, control y reglamentación de las organizaciones del sector. En la segunda fila de abajo hacia arriba, segundo lugar de izquierda a derecha, la autora de este trabajo.*



***Durante la Misión 2000-2 de Desarrollo Internacional Desjardins con las Cajas Solidarias.***

*En la imagen, el T.I.F. Juan Antonio Moreno García, Presidente del CCNCS, junto al Sr. Raymond Arsenault, Consultor de DID asignado a la Misión.*

***VI Encuentro Nacional de Cajas Solidarias celebrado en el mes de noviembre de 2000, en la Ciudad de Durango, Dgo.***

En la fotografía, el bloque de Directivos, socios y personal administrativo de las Cajas Solidarias de la Región Centro que asistieron a dicho evento.



**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



**VI Encuentro Nacional de Cajas Solidarias.**

De izquierda a derecha: el Arq. Alberto Walker López, entonces Coordinador General del FONAES; el Gobernador Constitucional del estado de Durango, el T.I.F. Juan Antonio Moreno García y la Srita. Rosalba Rivera Maya, Presidente y Tesorera respectivamente del Consejo Coordinador Nacional de Cajas Solidarias, A.C.

**VI Encuentro Nacional de Cajas Solidarias.**

Durante el evento, las Cajas Solidarias de las siete regiones del país montaron stands de exposición y venta de productos elaborados y comercializados por integrantes de las mismas. En la fotografía se muestra el módulo correspondiente a las Cajas Solidarias del estado de Oaxaca.



**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



*X Asamblea del Consejo Coordinador Nacional de Cajas Solidarias, A.C., celebrada los días 30 y 31 de marzo de 2001, en Tequisquiapan, Qro.*

De izquierda a derecha: Sr. José Ruiz Ceja, Sr. Manuel de la Torre Gutiérrez, Srta. Rosalba Rivera Maya y T.I.F. Juan Antonio Moreno García, Contralor, Secretario, Tesorera y Presidente del CCNCS, A.C., respectivamente. A continuación, Lic. Javier Cárdenas Félix, Director de

Cajas Solidarias y Lic. Octavio Ortega Ojeda, Subdirector de área, ambos de FONAES oficinas centrales.

Durante la X Asamblea del CCNCS, A.C., los cuatro directivos de la organización. En el orden acostumbrado: Sr. José Ruiz Ceja, Contralor; Sr. Manuel de la Torre Gutiérrez, Secretario; Srta. Rosalba Rivera Maya, Tesorera y T.I.F. Juan Antonio Moreno García, Presidente.



En dicha reunión, se contó con la participación del Presidente del CCNCS, A.C. así como del recién designado Director General de Fondos y Microempresas del FONAES, Ing. Emilio M. Illanes Díaz (al centro), área en la que se inscribe la Dirección de Cajas Solidarias, al frente de la cual se encuentra el Lic. Javier Cárdenas Félix (extremo derecho).

