

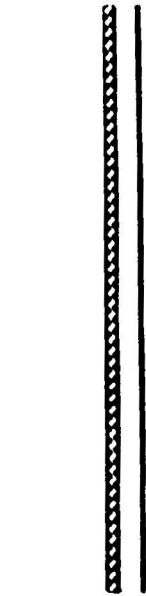


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

EL FONDO NACIONAL DE APOYO A LAS EMPRESAS SOCIALES (FONAESI), INSTRUMENTO DE POLÍTICA SOCIAL PARA CONTRARRESTAR LA POBREZA.

T E S I S I N A
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)
P R E S E N T A :
EVA GARCÍA JIMÉNEZ



ASESORA: LIC. RINA AGUILERA HINTELHOLHER

CIUDAD UNIVERSITARIA

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

2002.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIA

A las organizaciones sociales que emprenden proyectos productivos y persisten bajo principios de autonomía y democracia.

A mis padres, Ausencio y Andrea que estimularon en mi, una formación con espíritu crítico ante la cambiante situación social y política de nuestro país.

A todos mis hermanos, por su solidaridad y alegría en todos los momentos de mi vida, especialmente, a Plutarco Emilio, Ajejo, Salomón, Carlos y Alma Luz por sus acertadas observaciones al presente trabajo.

AGRADECIMIENTOS

A la Lic. Rina Aguilera Hintelholzer, fraternal amiga y colega, por su valiosa asesoría para darle forma a esta investigación.

A los sinodales integrantes del jurado: Carlos Hernández Alcántara, Carmen Roquefi Ibarquengolña, Amando Reza y Salvador Yáñez Campero, por sus observaciones y recomendaciones.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, espacio académico en mi formación profesional.

A Tere, Luz, Ana, Jesús y Toño del Fondo Nacional de Apoyo a las Empresas Sociales, por sus comentarios e información en este trabajo.

A Rosario, Ramiro, Sergio e Israel compañeros de trabajo de la Tesorería del Distrito Federal por haber compartido esta experiencia conmigo.

A Cristina Villalpando por su colaboración en la corrección de estilo.

A David Vladimir y Emiliano Isamu por su apoyo técnico.

A los demás familiares, compañeros y amigos por sus sugerencias y solidaridad.

ÍNDICE

	Página
PROEMIO	1
I.- LA RELACIÓN ENTRE ESTADO Y SOCIEDAD	4
A) Referencia histórica	4
B) El Estado social	7
C) Agotamiento del Estado social	12
II.- EL GOBIERNO Y SOCIEDAD EN MÉXICO	16
A) Antecedentes inmediatos	16
B) La reforma del Estado en el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988)	18
C) Reforma del Estado y liberalismo social en el periodo de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)	21
- El liberalismo social	21
- El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol)	23
▪ Definición y concepto de solidaridad	23
▪ Surgimiento y objetivos del Pronasol	24
▪ Resultados del programa	25
D) Reformas realizadas por el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)	28
- Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá)	28
E) Programas sociales para combatir la pobreza	31
III.- FONDO NACIONAL DE APOYO A LAS EMPRESAS SOCIALES (Fonaes) 1992-2000	34
A) La empresa social	34
B) Surgimiento y objetivos del Fonaes	36
C) Estructura y funcionamiento	38
D) Formas de apoyo	41
- Capital de Riesgo	41
- Primer Paso Productivo (PPP)	43
- Cajas Solidarias	44
- Fondo de Apoyo al Acompañamiento y Formación Empresarial (FAAFE)	45
- Fondos de Financiamiento y Garantía	46
E) Problemática actual de las empresas beneficiarias	49
IV.- CONCLUSIONES	53
ANEXOS	58
BIBLIOGRAFÍA	66

PROEMIO

En el marco de la política social del gobierno de Carlos Salinas de Gortari se creó el Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad, como parte del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), su propósito fue promover empresas sociales para impulsar la productividad y el empleo en el campo con organizaciones campesinas, indígenas y grupos populares en situación de pobreza.

El Pronasol se pone en marcha a partir del 6 de diciembre de 1988 para compensar el ajuste de la política económica y mejorar el bienestar social de la población en condiciones de marginación y rezago social. Posteriormente, para darle seguimiento a las acciones ya realizadas, se crea por decreto presidencial el 4 de diciembre de 1991, el Programa y Fondo de Apoyo para las Empresas de Solidaridad como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social.

El programa, mejor conocido como Empresas de Solidaridad se mantuvo en el gobierno de Ernesto Zedillo, sólo cambió de nombre a Empresas Sociales. Los recursos ejercidos fueron del presupuesto de egresos de la federación del Ramo General 28: Desarrollo social y producción en las regiones de pobreza, orientado a apoyar prioritariamente a los habitantes de las comunidades y regiones del país con mayores rezagos económicos y sociales, y que se encuentran en regiones prioritarias definidas por la Secretaría de Desarrollo Social y las convenidas por los gobiernos estatales, en el marco de los Convenios de Desarrollo Social.

Actualmente, el gobierno de Vicente Fox, retoma el programa transfiriendo su administración y la autorización de los recursos a la Secretaría de Economía, por medio del Ramo Administrativo 10: *Fondo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Empyme)*. Los recursos se consideran subsidios y se destinan a actividades fundamentales para el desarrollo empresarial de personas y grupos sociales que mejoren su calidad de vida mediante la generación de ingresos y empleos.

El programa ha sido un factor importante en el establecimiento de una nueva relación entre el estado y la sociedad. Ésta se caracteriza por el nuevo papel que ha desempeñado el estado; de un estado propietario y paternalista a un estado *solidario* y promotor del desarrollo socioeconómico de los grupos sociales más desprotegidos.

La vinculación entre las estructuras del gobierno federal y los diferentes sectores de la sociedad, se establece por medio de programas sociales, entre los que se encuentra el Fondo Nacional de Apoyo a las Empresas Sociales (Fonaes) que apoya con recursos financieros, capacitación y asistencia técnica a los grupos sociales organizados que desarrollan proyectos productivos enfocados a las actividades pecuarias, forestales, pesqueras, agrícolas, agroindustriales, extractivas, artesanales, comerciales y de servicios.

De esta manera, el Fonaes es una experiencia gubernamental que desde la Administración Pública se impulsa para fortalecer los instrumentos de apoyo a aquellos grupos sociales que por diversos motivos no habían recibido la oportunidad de mejorar sus condiciones de vida. Ello implica ubicar las relaciones intergubernamentales (órdenes de gobierno federal, estatal y municipal) para aprovechar recursos y capacidades de gestión.

Por ello, el objetivo de esta investigación es caracterizar la relación que se estableció entre el gobierno Federal y las organizaciones sociales por conducto del Fonaes; así como las acciones realizadas durante los períodos gubernamentales de Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León.

Los resultados de esta investigación, se exponen de la siguiente manera: en el primer capítulo, se analiza el surgimiento del estado social de derecho, su caracterización y agotamiento en los países neocapitalistas.

En el segundo, se analiza la nueva relación que se establece entre el estado y la sociedad en el México surgido de la reforma social y de las políticas de ajuste económico que se impulsaron a finales del gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, que se concretizaron en el sexenio de Carlos Salinas, mediante el Programa Nacional

de Solidaridad y que continuaron en el gobierno de Ernesto Zedillo, aunque con otros instrumentos de política social: el Progresá y el Procampo.

En el capítulo tercero, se desarrolla el estudio de caso de esta investigación, el funcionamiento del Fondo Nacional de Apoyo a las Empresas Sociales (Fonaes), como instrumento de política social para contrarrestar la pobreza. Asimismo se describen las formas de financiamiento, las acciones realizadas y la situación general de las empresas constituidas en el ámbito nacional.

Finalmente, se exponen las conclusiones; resultado del análisis minucioso del funcionamiento del Fonaes en el contexto de la política social de los gobiernos de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, en donde se enfatiza que el Fonaes, como instrumento de política social en el combate a la pobreza se mantenga e incremente su fondo para que cumpla su función con objetividad, equidad y transparencia para lograr el bienestar de la población.

I.- LA RELACION ENTRE ESTADO Y SOCIEDAD

A) Referencia histórica

Con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, producto de la Revolución Francesa de 1789, se declara abolida la monarquía absoluta y se substituye por el denominado estado liberal basado en el concepto de estado de derecho, "en donde los diversos órganos e individuos miembros se encuentran regidos por el Derecho y sometidos al mismo."¹ A esta nueva configuración gubernamental también se le llamó estado liberal de derecho.

El estado liberal, es el primer paso importante del estado moderno constitucional caracterizado porque su fuerza y poder se encuentran legalizados y legitimados en el derecho. En este sentido, el estado se concibe como "la organización política de una población asentada en un territorio determinado, dirigido por un poder soberano, sometido a un orden jurídico, y que tiene como finalidad principal, obtener el bien público"².

En el estado liberal prevalece formalmente la supremacía de la Constitución, que define que todos los actos del poder público deben ajustarse a las leyes que de ella emanan, las que a su vez son producto de la voluntad de los ciudadanos. El principio de la separación de poderes, hace que el poder legislativo se limite a elaborar y promulgar leyes fijas que hagan compatibles las finalidades de la sociedad y el estado, y que los otros dos poderes (ejecutivo y judicial) realicen funciones precisas y limitadas.

El gobierno del estado liberal es encabezado por el parlamento, el cual reivindica la representación de la nación y se encarga de vigilar y controlar al poder ejecutivo en la dirección política de la sociedad. En consecuencia, la administración pública se encuentra limitada en su acción; su participación es acotada, marginal y subsidiaria "ya

¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano, UNAM, 1983, p. 110.

² Georg Jellinek. Teoría General del Estado, 1970, p. 225.

que como realizadora de la voluntad universal del Estado no participa en las tareas relevantes que tienen relación directa con la sociedad"³.

Históricamente, la relación entre el estado y la sociedad se caracteriza, no sólo por la particularidad de cada uno, sino la oposición entre uno y otro. Se les concebía "como dos sistemas con un alto grado de autonomía, lo que producía una inhibición del estado frente a los problemas económicos y sociales y lo marginaba a vigilar el orden social natural y a asegurar las condiciones ambientales mínimas para su funcionamiento espontáneo y, todo lo más a intervenir transitoriamente para eliminar algún bloqueo a la operacionalización del orden autorregulado de la sociedad"⁴. De este modo, el estado y la sociedad eran imaginados como dos sistemas distintos, cada uno con sus límites bien definidos, con regulaciones autónomas y con una mínima relación entre sí.

El estado liberal y su relación con la sociedad se definen de acuerdo al modelo del liberalismo de *laissez-faire* (dejar hacer, dejar pasar), a partir de la filosofía individualista y utilitarista de Adam Smith y Jeremy Bentham. Según este enfoque la utilidad del estado se materializaba cuando éste, por medio de la administración pública inducía a que "cada individuo, al buscar su propio beneficio en un escenario de economía de libre mercado, automáticamente generaba, como si fuera guiado por una mano invisible, el beneficio a la comunidad, el equilibrio de pleno empleo y la optimización en la asignación de los recursos"⁵. En otra perspectiva el estado liberal, constituye una instancia en favor de la competencia libre y promotor de los esfuerzos para estimular la vida de los mercados, "no es un Estado pasivo ni abstencionista, sino regulador de la competencia y vigilante de la observancia del Derecho"⁶.

Así, se retoma que la administración pública debe propiciar condiciones favorables para la eficiencia del mercado, al abstenerse de intervenir en el proceso mercantil para no

³ Ricardo Uvalle, *El gobierno en acción*, 1984, p. 135.

⁴ Manuel García-Peñayo, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, 1977, p. 21.

⁵ René Villarreal, *Liberalismo social y reforma del Estado*, 1993, p. 15.

⁶ Ricardo Uvalle, *Los nuevos derroteros de la vida estatal*, 1994, p. 78.

entorpecer el desarrollo de los agentes privados y garantizar un clima de mayor libertad en una economía desestatizada⁷.

Sin embargo, el paradigma del estado liberal, manifestó sus limitaciones en la crisis de 1929, ya que el libre juego del mercado no cumplió con esos postulados; por el contrario, su comportamiento errático y cíclico que se manifestó en recesión, deflación y desempleo, violentó la relación política estado-sociedad y profundizó la desigualdad social.

No obstante que el estado liberal se cimentó en un estado de derecho, las relaciones entre los grupos sociales, se agudizaron, en virtud de que predominó la tesis egoísta del individualismo, la división de la sociedad en grupos y comunidades. Sin embargo la existencia de los grupos y comunidades no implica relaciones antagónicas e irreconciliables, sino la oportunidad de establecer relaciones de cooperación para aprovechar mejor las ventajas de la vida en sociedad, es decir de la vida organizada en el estado.

Por ello, se empieza a formular la idea del estado social o, más concretamente, la idea del estado social de derecho, que de acuerdo a Hermann Heller (1920-1930), "la solución no está en renunciar al Estado de Derecho, sino en dar a éste un contenido económico y social, realizar dentro de su marco un nuevo orden laboral y de distribución de bienes: sólo el Estado social de Derecho puede ser una alternativa válida frente a la anarquía económica y frente a la dictadura fascista y, por tanto, sólo él puede ser la vía política para salvar los valores de la civilización"⁸.

⁷ "...como toda institución política es por naturaleza peligrosa, hay que repudiar no sólo la intervención del Estado en la economía sino también la reglamentación, que contraría la libertad natural de los actores económicos" Nicolás Tenzer, *La sociedad despolitizada*, p. 47, citado por Nos Pérez Bello, *Teoría de licocistura, Los cambios institucionales del Estado y la Administración Pública moderna*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1996, p. 18.

⁸ Manuel García-Pelayo, *Op.cit.*, p. 17.

B) El estado social

En el siglo XX, como consecuencia de la Primera Guerra Mundial (1914-1918), surge el estado social, caracterizado por una amplia y profunda intervención en la sociedad y un pronunciado ensanchamiento en las funciones de gobierno y de la administración pública para evitar mediante políticas de carácter social, la destrucción del estado de derecho existente.

Debido al desarrollo técnico, social y económico, el estado liberal⁹, se vio en la necesidad de superar sus deficiencias de individualismo y abstencionismo estatal, ajustando sus estructuras políticas y jurídicas, para transformarse en un estado social. Por ello, con la "transformación del Estado liberal de Derecho en Estado social de Derecho, se dio un gran paso hacia la ampliación de los derechos humanos, ya que a través de éste, no solamente se reconocen los derechos individuales, sino que también son reconocidos los derechos sociales (a la salud, a el trabajo, a la educación, a la vivienda, etc.) que benefician a los grupos sociales más desprotegidos" ¹⁰.

La política social tiene sus antecedentes en los países más adelantados cuyo objetivo inmediato era remediar las pésimas condiciones vitales de los estratos más desamparados y menesterosos de la población, hacia el último tercio del siglo XIX. Se trataba de una política sectorial para regular algunos aspectos económicos de la sociedad. En cambio, la política social que se desarrolló a principios del siglo XX, en los países industrializados no se limitó a remediar las condiciones de vida de la clase obrera, sino también a las clases medias e indirectamente a la totalidad de la población, "Tales medidas no se limitan a la menesterosidad económica, sino que se extiende a otros aspectos del bienestar general, cultura, esparcimiento, educación, defensa del ambiente, promoción de regiones atrasadas, etc."¹¹.

⁹ "Los siglos XVIII, XIX y XX están vinculados por la concepción del llamado Estado Liberal elaborada para dar respuesta a las tensiones y contradicciones de una época de transición hacia la etapa industrial al perpetuarse hasta nuestros días ha sufrido adaptaciones y también transformaciones, pero igualmente ha sido combatida por las ideologías antiliberales", José Chacón Nieto, "Los liberalismos" en *Revista Liberalismo Social* Tomo IV vol. II, octubre de 1992.

¹⁰ Ulises Alejandro García Salgado, *Tesis de Licenciatura, El respeto absoluto a los derechos humanos, una exigencia de la sociedad civil mexicana*, Facultad de Derecho, UNAM, 1998, p. 32.

¹¹ Manuel García-Pelayo. *Op.cit.*, p. 18.

La política sectorial se transforma en política social generalizada, la cual no constituye una reacción ante los acontecimientos, ni una acción que pretende controlarlos mediante una programación integrada y sistemática.

La nueva modalidad de estado social, en los países neocapitalistas¹², ha sido designada con distintos nombres como: *Welfare State* ó estado bienestar, estado benefactor, estado administrativo, estado manager, estado de partidos, estado de asociaciones u organizaciones, entre otros. La mayoría de estos conceptos se refieren a una dimensión de la política estatal, es decir a las finalidades de bienestar social, a un aspecto de la acción del estado. En cambio "la definición y concepto del Estado social incluye no sólo los aspectos de bienestar, aunque éstos sean uno de los componentes capitales, sino también los problemas generales del sistema estatal de nuestro tiempo"¹³.

Para dar respuesta política a los antagonismos sociales y regular la actividad económica, así como para la consecución de los nuevos objetivos del estado social, se plantea la teoría económica formulada por Keynes¹⁴ en 1936, que explica y establece "la necesidad de llegar a métodos democráticos, sin alterar fundamentalmente la economía capitalista, con el aumento de la capacidad adquisitiva de las masas a través del pleno empleo, fin que se lograría mediante la orientación y control del proceso económico por parte del Estado"¹⁵. Esto es, un nuevo enfoque macroeconómico y un nuevo papel del estado en el mercado que asienta la necesidad de que éste intervenga en el manejo de la política macroeconómica para regular los ciclos de la actividad económica y recuperar el empleo.

Este modelo, dio pauta al desarrollo en nuestro país de una concepción del estado y de la política social que cristalizó en un estado comúnmente llamado benefactor o de

¹² Los países neocapitalistas son los de la nueva economía: Estados Unidos, Canadá, Alemania, Italia, España, Portugal y Reino Unido (Inglaterra, Gales, Escocia e Irlanda). Manejan la nueva tecnología como: Internet, correo electrónico, uso de tarjetas y envío de bienes de capital en todo el planeta, manejan el valor de la moneda, el valor de las finanzas, el comercio, no se basan en la producción industrial, sino el capital financiero.

¹³ Manuel García-Pelayo. *Op.cit.*, p. 14.

¹⁴ John M. Keynes, economista inglés 1883-1946., su doctrina económica afirma que el sistema capitalista podrá evitar la crisis y alcanzar el pleno empleo con mayor intervención del Estado.

¹⁵ Manuel García-Pelayo. *Op.cit.*, p. 20.

bienestar y que predominó durante tres décadas (1940-1970). En este período, el estado social se convirtió en "un estabilizador interno de tipo económico y político, que ayudaba a regenerar las fuerzas del crecimiento económico y evitaba que la economía cayese en espirales descendentes hacia profundas recesiones"¹⁶. También, "hizo frente a los problemas sociales de los ciclos económicos, por lo que soldó la relación entre el funcionamiento del mercado y el desarrollo de la democracia con lo que asentó una amplia institucionalidad ligada a aspectos como salud, seguridad social, educación y vivienda".¹⁷

El estado social, opera como un estado intervencionista y activo en las actividades económicas, sociales y políticas. De esta manera, promueve que en su entorno confluyan diversos objetivos de fuerzas heterogéneas¹⁸ que le dan una amplia capacidad de convocatoria y carácter multifuncional para establecer arreglos políticos e institucionales que le permiten "enfrentar los problemas sociales producidos por las fallas del mercado"¹⁹. Asimismo, establece nuevas relaciones entre el estado y la sociedad, en donde éstos ya no son sistemas autónomos, autorregulados, sino que están unidos por un número ilimitado de relaciones, reciben y envían mutuamente insumos y productos definidos. Son dos sistemas fuertemente interrelacionados y con relaciones complejas entre sí.

Por ello, los objetivos y valores del estado social no se reducen a garantizar la libertad, la seguridad jurídica, la propiedad individual, la igualdad y la participación de los ciudadanos en la formación de la voluntad estatal mediante el sufragio, sino que

¹⁶ Claus Offe, *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, 1994, p. 137, citado por Noé Pérez Bello en la Tesis *Los cambios institucionales...*, p. 21.

¹⁷ René Villarreal, *Op.cit.*, p. 16.

¹⁸ "El Estado intervencionista fue el paradigma en el cual se apoyaron gobiernos, grupos sociales, y partidos políticos para elaborar y procesar proyectos nacionales de desarrollo económico. Tuvo amplia convocatoria, fue la referencia y plataforma político-ideológica para la formación de pactos y coaliciones sociales, y permitió el crecimiento con estabilidad económica" José Luis Ayala Espino, *Límites del Mercado Límites del Estado*, 1992, p.105, citado por Noé Pérez Bello en la tesis *Los cambios...* p. 22.

¹⁹ "Las fallas del mercado, permanentes y temporales, que impiden o ponen en riesgo el funcionamiento y reproducción de la economía. El Estado amplió su tamaño y escala de intervenciones justamente para corregir esas fallas... Las fallas del mercado que generan un efecto acumulativo en el largo plazo que será mayor en la medida en que las restricciones económicas sean también mayores. Por ejemplo necesidades de inversiones en la industria, en obras de infraestructura, vivienda, educación, etcétera.", *Ibidem*, p. 22.

pretende hacerlos más efectivos dándoles una base y un contenido *material* por medio de adecuados mecanismos institucionales.

Por consiguiente, la política del estado social realiza una acción estructuradora de la sociedad en los países industrializados y posindustrializados que se manifiesta en múltiples aspectos como por ejemplo, su "contribución a las modificaciones de la estratificación y movilidad sociales, promoviendo el potencial científico tecnológico a través de los programas de investigación y desarrollo, abriendo el disfrute de bienes materiales e inmateriales mediante el crecimiento de los servicios sociales, especialmente de salud y educación, creando por sí misma o promoviendo la creación de nuevas fuentes de trabajo, reduciendo con medidas jurídicas y económicas el ámbito y la intensidad de los problemas entre los diferentes sectores sociales"²⁰. Así pues, el estado no subsistiría sin proceder a la reestructuración de la sociedad y esta no sería tal como es sin la permanente y sistemática acción de aquel en las prestaciones sociales, dirección económica y distribución del producto nacional.

En este contexto, el concepto de estado social no sólo se consolida como una respuesta política a los antagonismos sociales, sino como un regulador de la actividad económica; pero es sobre todo un estado típicamente burocrático, administrador y planificador. Asume la responsabilidad de lograr el bienestar social e individual mediante capacidades de gobierno, la organización y administración de la sociedad²¹; para institucionalizar, legitimar, y operar socialmente las relaciones de producción²².

El estado social como productor de bienes y servicios, logra importantes tasas de crecimiento económico y progreso social mediante "una amplia y poderosa estructura administrativa, donde la planeación y programación se constituyen en palancas claves

²⁰ Manuel García-Pelayo, *Op.cit.*, p. 23.

²¹ "Este Estado social de derecho, comúnmente llamado *benefactor, asistencial*, ya no es el mero ordenamiento jurídico-coactivo de la sociedad civil de mercado entre individuos formalmente libres e iguales. Al contrario, en cuanto se ha vuelto la condición fundamental de realización de la sociedad, es, además, de ordenamiento jurídico-coactivo, *organización y administración de la sociedad*". Luis F. Aguilar Villanueva, *Política y racionalidad administrativa*, 1982, p. 59.

²² "... el Estado es ya la misma organización y administración de las relaciones de producción o del trabajo social, por lo que estas relaciones de producción se institucionalizan, legitiman y operan socialmente sólo por la presencia sistemática del Estado", *Ibidem*.

de su realización... donde la economía se politizó y donde los derechos sociales se extendieron más allá de los recursos públicos disponibles²³.

De esta manera, el gobierno y la administración pública actual juegan un papel fundamental como base de la armonía social, la convivencia pública y como medio para mitigar el conflicto político, dándole tratamiento administrativo con políticas de bienestar, mediante la creación y expansión de diversos organismos gubernamentales. La administración pública se convierte así en el centro institucionalizador de problemas, demandas, carencias y necesidades. Su vitalidad es clave para estabilizar conflictos sociales y políticos.

Además, la administración pública interviene ampliamente en la producción de bienes y servicios, en las prestaciones y seguridad sociales, en la creación de empleo, y sobre todo, diseña políticas encaminadas a la distribución de la riqueza social. Este es el estado social moderno que desde los años setenta ha venido moldeando la administración pública del Estado mexicano.

²³ Ricardo Uvalle Barrón, "El papel del Estado en los procesos actuales", *Revista de la Secretaría de Gobernación*, 1997, p. 54.

C) Agotamiento del estado social

Durante el período de 1973-1983 se presenta una aguda crisis económica de estancamiento e inflación. "El incremento y amplitud de la intervención estatal, tanto en la economía como en la sociedad, tuvieron como consecuencia la ruptura del consenso político que había permitido la continuada extensión del modelo de Estado"²⁴.

La crisis del estado social se produjo en un ambiente internacional en el que se manifestaban importantes cambios económicos que José Luis Ayala Espino, describe de manera precisa:

-El colapso bastante desordenado del sistema de tipos de cambio fijo de *Bretón Woods*.

-El desgaste de las restricciones sobre los precios y el surgimiento de fuertes expectativas inflacionarias como elemento primordial en la determinación de salarios y precios.

-Las sacudidas económicas derivadas de la variación de los precios del petróleo en los años setenta, y que se concentró en 1973, 1974 y 1979. Esto tuvo efectos adversos sobre el nivel de precios, la balanza comercial, la relación de precios de intercambio, los problemas de ajuste estructural y la confianza del consumidor y el inversionista y, el debilitamiento del manejo keynesiano de la demanda en condiciones en las cuales los gobiernos enfrentan un aflojamiento espontáneo de la demanda y con presiones inflacionarias no observadas en la posguerra"²⁵.

Los factores señalados son decisivos en el declive del paradigma del estado social. Fueron imprevistos en la teoría económica y constituyen, evidentemente, los límites de un estado intervencionista y protagónico, a los que "habría que agregar el efecto de los

²⁴ Jorge Benedicto y Fernando Reñares, *Las transformaciones de lo Político*, 1992, p. 19.

²⁵ José Luis Ayala Espino, *Op.cit.*, p. 135.

excesos, las ineficiencias y las fallas del denominado Estado benefactor, que en muchos casos profundizaron la crisis²⁶.

La doctrina keynesiana, inspiradora del estado social liberal, fue en realidad una propuesta de reforma al funcionamiento del capitalismo, donde "al Estado se le asigna un papel de regulador de la actividad económica y de benefactor social para suavizar y acortar los efectos del ciclo económico así como aminorar los efectos sociales y económicos"²⁷. Es decir, la intervención del estado fue enfocada a salvar la economía capitalista y reducir drásticamente el desempleo provocado por la crisis de 1929. Aunque la política del estado benefactor consideraba el bienestar social para todos, y no sólo para los capitalistas, no logró superar las deficiencias del capitalismo, ni garantizó un efectivo estado de derecho, ni un pleno respeto a los derechos individuales. Hoy día el Estado mexicano que sigue inspirando su política en dicha doctrina adolece de deficiencias de fondo que repercuten en el agravamiento de las desigualdades sociales y la pobreza extrema en los sectores más desprotegidos.

El estado social o estado benefactor, "fue desvirtuado al permitir el proteccionismo económico, el autoritarismo político, el paternalismo social y populismo de izquierda y de derecha (Cárdenas en México y Perón en Argentina). Pero estas expresiones políticas de intervencionismo estatal, no fueron consecuencia del modelo, sino las formas viciadas de ejercer el poder que llevaron de nuevo, no en todos los países, al aumento de las desigualdades sociales"²⁸. En otros términos, las formas viciadas de implantar el estado benefactor, dirigido por demagogos y gobernantes corruptos, lejos de buscar el bienestar para todos, enriqueció en demasía a unos cuantos y aumentó el número de pobres.

²⁶ René Villarreal, *Op.cit.* Pp. 17-18.

²⁷ *Ibidem*, p. 16.

²⁸ "Octavio Rodríguez Araujo, ¿Sujeto o predicado?", Periódico La Jornada, 17 de octubre de 1996, p. 8.

Durante los años setenta, el modelo económico keynesiano presenta limitaciones para explicar la crisis económica de estancamiento e inflación, así como los cambios estructurales en el sistema económico internacional. De esta crisis surgió una contrarrevolución ideológica representada por el liberalismo moderno de *laissez-faire* y el estado mínimo: el neoliberalismo.

El neoliberalismo²⁹ alcanzó gran impulso en los años ochenta, pero "no representó una revolución científica ni un nuevo paradigma. Es el retorno al viejo liberalismo clásico de la mano invisible del mercado libre, vestido con el nuevo ropaje del monetarismo de expectativas racionales (llamada por sus seguidores nueva macroeconomía clásica) y de la economía de la oferta"³⁰.

Con la crisis del estado social o benefactor se inicia la reelaboración teórica del liberalismo. Pero es definitivamente con la caída del socialismo, en los años noventa, cuando se abre el tema del liberalismo en el debate contemporáneo.

El fin de la bipolaridad (socialismo-capitalismo) aceleró la globalización económica y la lucha entre los capitalismoes realmente existentes.

Los nuevos ejes de tensión ahora se dan "en torno al papel del Estado y el mercado, la relación individuo, comunidad, eficiencia, equidad y la justicia dentro de la economía de mercado, etc. Liberalismo puro, liberalismo económico y liberalismo social son las alternativas que se debaten en el marco de las sociedades capitalistas modernas"³¹. Es decir, el nuevo papel del estado y mercado se da con base en la relación de los individuos y su entorno social económico, donde se requiere una mayor eficiencia y eficacia, en busca de equidad y justicia, dentro de una economía de mercado.

²⁹ "... el neoliberalismo es una concepción integral del hombre y la sociedad. Es una corriente de pensamiento que se nutre de los principios liberales del siglo XVIII, y por ello reivindica la libertad del individuo como elemento fundamental. Esto no impide, sin embargo, que el neoliberalismo se ponga a tono con las radicales transformaciones de la época ... se requiere de un Estado que adopte las necesarias decisiones de política económica", Instituto de Estudios Económicos, Políticos y Sociales, *Reforma del Estado: Las Razones y los Argumentos*, 1992, p. 41.

³⁰ René Villareal. *Op.cit.* p. 18.

³¹ *Ibidem*, p. 30.

El capitalismo como triunfador de la contienda mundial, tiene ante sí la presencia de viejos problemas y retos: crecimiento sostenido, pleno empleo, estabilidad de precios, el equilibrio entre naciones, distribución justa del ingreso, etcétera; además, se suman los problemas relacionados con el medio ambiente y el desarrollo sustentable.

La transformación del mundo actual y los cambios del capitalismo, ha llevado a los gobiernos nacionales a buscar alternativas económicas y de gobierno que tengan como principio una mayor relación del estado y la sociedad.

II. EL GOBIERNO Y LA SOCIEDAD EN MÉXICO

A) Antecedentes Inmediatos

La estrategia de desarrollo económico seguida en México durante las dos últimas décadas fue resultado de la maduración y crisis de las instituciones creadas por la Revolución Mexicana, combinada con la evolución de los mercados mundiales.

Dicha estrategia ha buscado articular los mercados que existían segmentados en las distintas regiones, con grandes inversiones en infraestructura, energía, transporte, agricultura, políticas de reparto agrario y promoción de la industrialización.

En 1970 más del 50% de la población vivía en asentamientos superiores a los 2 mil 500 habitantes. Lo que significó el desplazamiento del empleo, de la agricultura a los sectores de servicios e industrial. Sin embargo el crecimiento de la población alcanzaba por esos años un 3.5% anual; Índice muy superior a la oferta de empleo industrial. Frente a este desnivel el estado correspondió con la expansión del gasto público, pero sin el correspondiente acompañamiento de recaudación fiscal, lo que provocó un grave déficit de la cuenta pública y una escalada generalizada de precios (inflación). De esta resultante, se consideró que la intervención estatal directa en la economía era absolutamente necesaria para continuar impulsando el desarrollo. De esta forma, el estado empieza a adquirir empresas privadas al borde de la quiebra o a instalar nuevas con el argumento de reducir el desempleo. Se supuso que la mayor demanda generada con el aumento del poder adquisitivo de la sociedad alentaría el crecimiento y que los costos inflacionarios serían transitorios.

La estrategia de desarrollo económico basada en la expansión del gasto público empezó a derrumbarse a partir de 1976. La iniciativa privada, preocupada por las inquietantes políticas públicas³², recurrió a la fuga de capitales, lo que causó el

³² "Literalmente se refiere a las medidas instrumentadas por el gobierno. 'Política' (policy) se refiere al proceso decisional, al diseño y a la evaluación de las medidas gubernamentales y 'pública' (public) alude al interés público de los ciudadanos. Con mayor precisión se afirma que la política pública se orienta a la solución de los problemas en el marco del interés público" José Ayala Espino, *Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público*, 2000, p. 39.

agotamiento de las reservas nacionales de capital y la consiguiente devaluación de la moneda.

El gobierno mexicano acudió al apoyo del Fondo Monetario Internacional (FMI), pero éste no fue suficiente debido a la recesión mundial y la baja de los precios del petróleo desde 1973. Así que era obligado realizar una profunda transformación estructural de la economía interna para restablecer el crecimiento y la estabilidad.

Los equilibrios fiscales y externos se salieron de control a partir de 1980 con la subida del petróleo a 31.3 dólares. por barril. El gobierno pensó que el alza era permanente e incrementó el gasto público financiado por petrodólares.

En 1981, las exportaciones petroleras rebasaron el 72% de las exportaciones totales; al año siguiente con la caída nuevamente del precio y la fuga de capitales, obligaron al gobierno mexicano a más empréstitos de corto plazo y, como no podía ya seguir con esa dinámica de endeudamiento, en 1982, procedió a otra devaluación. Tal ajuste provocó un clima de desconfianza en todos los sectores económicos, repercutiendo hasta en el sector político. Se había agotado el modelo económico adaptado desde la posguerra; la distribución del ingreso y la diferencia entre el campo y la ciudad, se recrudecieron.

B) La reforma del estado en el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988)

En el período presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado, la reforma del estado se presentó como una necesidad apremiante para adecuar las instituciones políticas a las nuevas condiciones de la economía mundial basadas en la globalización y la interdependencia económica. Asimismo, trajo una nueva relación entre la administración pública y la sociedad civil, en cuanto a la participación más intensa de ambas instancias en el actual proceso histórico del país.

Esta reforma fue consecuencia directa del crecimiento desorbitado del aparato público que, a su vez, había impedido el desarrollo autónomo de la sociedad civil; y generó lo que se denominó, por una parte, obesidad estatal y por otra tutelismo estatal³³.

En este ámbito, "la Administración Pública sufre transformaciones que, a través de un proceso de redimensionamiento, se planteó una menor participación en el proceso productivo, para permitir que sean las fuerzas del mercado las encargadas de reactivar la economía y lograr el desarrollo requerido"³⁴.

El redimensionamiento³⁵ de la administración pública se realizó mediante diferentes mecanismos. Mientras que en los países centrales³⁶ fue parte medular de sus políticas económicas, en los países periféricos se instrumentó mediante factores internos y externos; en este último, principalmente, por medio del FMI que con las llamadas cartas

³³ "El sector público mediante la recaudación y la regulación obstaculiza la producción, espolea la inflación y propicia una productividad decreciente". René Villareal, *La Contrarrevolución Monetarista*, 1984, p. 113.

³⁴ Ricardo Uvalle, "Nueva Racionalidad del Estado Mexicano", *Revista del Colegio Nacional de Administración Pública* No. 3, 1980, p. 185.

³⁵ "... es readequar a otro tamaño la Administración Pública, reducir el aparato público mediante el proceso de desincorporación de empresas públicas en base a la eficiencia", *Asociación Franco-Mexicana de Administradores Públicos, A.C. La Organización de la Administración Pública ante los nuevos retos del Estado*, 1987, p. 28.

³⁶ En Inglaterra y Estados Unidos dicho modelo fue puesto en marcha por gobiernos conservadores (M. Thatcher y R. Reagan, respectivamente) en los E.U. "de manera consistente con la ideología y el diagnóstico, el gobierno republicano propuso un plan, que entró en vigor el primero de octubre de 1981, cuyos objetivos fundamentales son: eliminar el Estado Leviatán y estimular la acumulación privada en un ambiente neoliberal". René Villareal, *La Contrarrevolución...*, p. 118.

de intención³⁷, que en sentido estricto constituyen el condicionamiento de dicho organismo hacia el gobierno mexicano y que retornan como necesaria la reducción del aparato público y la inversión en servicios sociales.

La década de los ochenta se caracteriza por los múltiples e intensos cambios en el mundo. En México se refleja en una serie de medidas que buscarían propiciar las bases de un crecimiento económico sostenido para transitar a la *Era del capitalismo globalizador de los mercados*. Es decir, la plena integración a la geopolítica contemporánea liderada por Estados Unidos, y cediendo paulatinamente ante el creciente predominio capitalista de la Cuenca del Pacífico y Europa Occidental.

Durante el periodo gubernamental de Miguel de la Madrid, el Producto Interno Bruto (PIB) no experimentó crecimiento, y en virtud del endeudamiento externo, la política pública nacional se inclinó a los lineamientos del FMI. Esta situación propició un proceso de compactación del Estado iniciándose con la subasta de empresas paraestatales. Es decir, de reducción de su injerencia directa en la economía para asumir un rol de rectoría y regulación.

De esta manera, las funciones esenciales del gobierno, se enfocaron a: legislar, cobrar impuestos, emitir moneda y legitimar sus acciones privatizadoras.

Una vez realizados los cambios legislativos justificadores de la reforma del Estado, se procede a la "desincorporación de numerosas entidades públicas que no eran estratégicas y prioritarias, a fin de que el gobierno lleve a cabo de manera cabal su función rectora de la acción económica"³⁸

³⁷ Dichas cartas establecen los lineamientos de política económica que deben seguir las naciones que piden un préstamo al Fondo, estos lineamientos están basados en los preceptos neoliberales "cuando un país miembro deja de observar las normas de actuación que se establecieron en las cartas de intenciones, el Fondo declara inhabilitado al país miembro para hacer uso de los recursos del Fondo, mientras no se realice un nuevo análisis del país y la nación se comprometa a seguir la serie de recomendaciones del Fondo". *Ibidem*, p. 204.

³⁸ Miguel de la Madrid Hurtado "Los doce últimos años". Revista *Este País*, agosto 1985, p. 32.

La gran cantidad de empresas públicas había erosionado la capacidad de respuesta gubernamental a sus obligaciones constitucionales fundamentales, por lo que el proceso de privatización se evaluó como necesario y se realizó gradualmente.

"En 1981 había mil155 empresas descentralizadas, de éstas en 1993 quedaban 258, y 50 estaban en proceso de desincorporación"³⁹.

El estado reformado sólo conservó las áreas estratégicas de la economía como el petróleo y la generación de energía eléctrica. Asimismo, como parte de esta etapa de adelgazamiento abrió un proceso de descentralización de la administración pública hacia las entidades y municipios.

La apertura de la economía al mercado externo fue otro cambio estructural que desmanteló el sistema proteccionista. La política de estímulo a las exportaciones fue congruente con la apertura aduanal, derivado del ingreso de México al Acuerdo General de Impuestos y Aranceles (GATT, por sus siglas en inglés).

Sin embargo, la política del gobierno de Miguel de la Madrid estuvo lejos de resolver los problemas resultantes de la concentración del ingreso. La agudización de la crisis económica de las mayorías, amenazó con desestabilizar el régimen.

³⁹ *Ibidem*, p. 34.

C) Reforma del estado y liberalismo social en el periodo gubernamental de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)

-- El liberalismo social

La reforma del estado se inicia en 1982, con los programas de ajuste y cambios estructurales impulsados por el gobierno de Miguel de la Madrid; se amplía y profundiza en 1988, en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari bajo el enfoque del liberalismo social adecuada a las nuevas condiciones internacionales del siglo XXI.

El liberalismo social del periodo salinista "se inspira en el marco doctrinario e ideológico del proyecto de reforma de la Revolución Mexicana que a su vez se sustenta en el pensamiento liberal mexicano del siglo XIX y los derechos sociales plasmados en la Constitución de 1917"⁴⁰.

El liberalismo social contemporáneo a pesar de su crítica al estatismo "funde sus raíces en el liberalismo del Estado benefactor. Parte de la premisa básica de todo liberalismo, es la libertad individual y dentro de ésta la libertad económica"⁴¹.

Desde esta perspectiva, el liberalismo social rechaza la noción neoliberal de un individualismo radical sin controles ni cohesiones sociales, basada en la preeminencia del mercado, y reivindica las libertades económicas y los derechos humanos.

Por ello, el liberalismo social se propuso hacer compatibles las libertades individuales con los derechos sociales, y armonizar el ejercicio de éstas con la responsabilidad solidaria de la comunidad. "Se sustenta en una nueva reforma del Estado y promueve la modernización económica, acompañada de una reforma social, al tiempo que establece los límites y alcances del mercado para pasar del Estado Benefactor y Propietario a un Estado Solidario"⁴².

⁴⁰ René Villarreal, *Liberalismo...*, p. 31.

⁴¹ *Ibidem*, Pp. 31-32.

⁴² *Ibidem*, p. 37.

En el liberalismo social del periodo salinista, la libertad individual y el libre mercado van acompañados de un estado social de derecho, que procura corregir las desigualdades sociales e imperfecciones del mercado para dar una orientación social al desarrollo. Su programa de reformas se concretó en una reforma del estado benefactor y propietario hacia el estado solidario y promotor, y una reforma económica que se basó en la privatización de empresas, la desregulación económica y la apertura hacia la economía internacional. "Dicho programa se apoyó sobre dos ejes fundamentales: una reforma social, materializada en el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) y un pacto político y de concertación entre los actores del proceso de cambio (gobierno, empresas y grupos sociales)"⁴³.

En congruencia con dicho programa en su discurso de toma de posesión, Carlos Salinas, propuso atender la defensa de la soberanía, la ampliación de la vida democrática y la recuperación económica. "La modernización estructural del Estado contempló abordar entre otros temas todo lo relacionado con su institución fundamental: la Presidencia de la República"⁴⁴. Las relaciones entre el poder ejecutivo y los poderes legislativo y judicial; entre los ámbitos federal, estatal y municipal; entre el gobierno, el Partido Revolucionario Institucional y los demás partidos políticos, entre el gobierno y la sociedad.

La reforma más controvertida, fue la que planteó concluir la reforma agraria y otorgar mayor autonomía a los campesinos, mediante la reforma al artículo 27 Constitucional, la creación de los Tribunales Agrarios y el Programa de Apoyo al Campo (Procampo)⁴⁵.

El nuevo artículo 27 Constitucional estableció mecanismos mediante los que se otorga a los campesinos el dominio pleno de sus parcelas. Además, proclamó concluida la

⁴³ *Ibidem*, p. 38.

⁴⁴ Carlos Tello Macías, "Reforma del Estado y Justicia Social", *Revista Nexos*, 1990, p. 38.

⁴⁵ Consiste en "un subsidio directo por hectárea de cultivo básico como otro paso hacia la modernización de la agricultura en el contexto de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio". "Ursula Oswald Spring, Criterios de Evaluación para la Organización y Modernización del Campo", *Cuadernos Agrarios No. 1*, 1991, Pp. 39-47.

política de reparto de tierras, que ha sido el núcleo del populismo mexicano. Instituyó Tribunales Agrarios para desahogar litigios y rezagos en el sector agropecuario.

La nueva reforma agraria dio cauce legal a la circulación mercantil de las tierras ejidales. Mientras, unos la asumieron como el requisito indispensable de la modernización, otros la consideraron como una traición al principio fundamental de la Revolución Mexicana: la propiedad social. A este asunto, algunos investigadores del sector social como Armando Bartra, cuestiona que las reformas realizadas al artículo 27 Constitucional, "no buscan dar autonomía al campesino sobre sus parcelas, sino abrirle la puerta al capital para que se adueñe de ellas; se pretende expulsar a cuatro millones de campesinos para que no estorben a los inversionistas nacionales y extranjeros. El resultado de esta política es evidente, el agregado de unos veinte millones de pobres en poco tiempo"⁴⁶.

– El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol)

• Definición y concepto de solidaridad

La solidaridad es la colectividad y la cooperación para un mejoramiento común; según el lugar donde se realice se le llama "tequio, fajina, manovuelta, acabada, faena, jornal, mayordomía o guslaguetza, entre otros nombres"⁴⁷.

José Saramago, escritor portugués, premiado con el Nóbel de Literatura, define la solidaridad como "un sentimiento humano de responsabilidad social". Es decir, al hacer algo por alguien, también lo haces por ti, porque te sientes satisfecho.

En la lógica del gobierno; es que cada quien aporte lo que pueda: el gobierno una parte y los ciudadanos otra para resolver un problema. Es la corresponsabilidad social

⁴⁶ Armando Bartra, *Incompetitivo el Agro Mexicano* Periódico El Financiero, 24 de mayo de 1993, p. 25.
⁴⁷ Sedesol, *Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), Información básica sobre la ejecución y desarrollo del programa, 1° de diciembre de 1989 al 31 de agosto de 1994, Noviembre de 1994*, p. 10.

compartida. Lo que significa que la sociedad también es protagonista del cambio, junto con el gobierno.

Para el modelo de desarrollo económico del libre mercado, lo más importante es la libertad individual, el individuo; hay que preocuparse de uno mismo no de los demás.

La verdadera solidaridad es un valor que caracteriza a todos los mexicanos. Es una forma tradicional de organización de las comunidades (de apoyo y ayuda mutua) que se demuestra con los hechos; es preocuparse por uno y por los demás; es buscar el bienestar común, luchar juntos, compartir y respetarse.

• Surgimiento y objetivos del Pronasol

Bajo esta premisa se crea el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), por decreto presidencial el 8 de diciembre de 1988⁴⁸, por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

Se instituyó como un instrumento de política social⁴⁹, para enfrentar el problema de la pobreza y, para restablecer la relación del estado y la sociedad así como de los gobiernos federal, estatal y municipal con base en la acción conjunta y corresponsable⁵⁰. Es decir, buscó aprovechar y canalizar la participación de la sociedad en la realización de obras públicas, principalmente. Con este enfoque de participación, la ciudadanía dejaría de ser un ente sujeto a la administración (pasivo) para convertirse en sujeto administrador (activo). De manera que "en la medida en que los individuos aprenden a resolver sus problemas particulares contribuyen a resolver los problemas de conjunto"⁵¹.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 28.

⁴⁹ "La política social es el conjunto de directrices, orientaciones, criterios y lineamientos conducentes a la preservación y elevación del bienestar social, procurando que los beneficios del desarrollo alcancen a todas las capas de la sociedad con mayor equidad", Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Glosario de Términos más usados en la Administración Pública Federal, 1996, p. 269.

⁵⁰ René Villarreal, *El liberalismo...*, p. 260.

⁵¹ Luis Aguilar Villanueva, *Solidaridad: Tres Puntos de Vista*, Consejo Consultivo de Solidaridad, 1994, p. 136.

La coordinación de este programa correspondió a la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol)⁶², institución facultada para formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social, así como coordinar las acciones que el ejecutivo federal convenga con los gobiernos locales para el desarrollo integral de las diversas regiones del país.

La vinculación de acciones entre la federación, estados y municipios se establece mediante la suscripción de los Convenios de Desarrollo Social (CDS) en donde se establecen los compromisos de las tres instancias de gobierno para el ejercicio del presupuesto de egresos de la federación asignado al programa. Su objetivo principal fue impulsar acciones para aliviar la marginación y pobreza de la población que se encuentra en las regiones más vulnerables del país, en materia de salud, alimentación, vivienda, empleo y proyectos productivos.

• Resultados del programa

En el contexto del Pronasol, también, se configuraron el Instituto Nacional de Solidaridad (Insol) y el Fondo Nacional de Apoyo a las Empresas Sociales (Fonaes), como órganos descentralizados de la Secretaría de Desarrollo Social.

La operación del Pronasol, concebía la instalación de un Consejo Consultivo, formado con representantes del sector público, de los núcleos indígenas más importantes de los sectores social y privado, así como de especialistas en las ciencias sociales. Su objetivo fue buscar una nueva relación entre la sociedad y el estado mediante la administración pública para coadyuvar a la recuperación del consenso social mediante una nueva legitimidad político-administrativa.

⁶² "Se crea mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 1992, que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", Sedesol, Programa..., p. 29

Durante los cinco años de operación del Pronasol, se formaron más de 250 mil comités de solidaridad⁵³ y se realizaron 500 mil obras en colonias populares y comunidades rurales en todo el país, como la introducción de agua potable, energía eléctrica, drenaje, carreteras, puentes, calles, servicios médicos, aulas, escuelas, telefonía, becas, despensas, regularización de predios, espacios deportivos, restauración de monumentos históricos, asistencia a damnificados, ecología, atención a indígenas, programas penitenciarios, talleres, proyectos productivos, entre otras.

Asimismo, "se formaron 1,028 organizaciones de segundo nivel, entre uniones y coordinadoras de comité, en los cuales participaron un millón 770 mil 160 personas de 433 municipios de 24 entidades federativas. El mayor grado de organización se registró en los programas de Escuela Digna y Fondos Municipales que en conjunto representaron 44.1% del total nacional"⁵⁴.

Sin embargo, hasta hoy no se han encontrado los mecanismos para que los grupos no se desactiven una vez terminadas las obras sociales y proyectos productivos. Para ello, habrá que fortalecer la organización solidaria con nuevas propuestas y proyectos de carácter productivo e integrales, al margen de prácticas obsoletas como el clientelismo y corporativismo.

El programa promovió apenas el germen de una cultura de organización, concertación (con las diferentes estructuras de gobierno) y movilización ciudadana en torno a problemas comunes. Se enfrentó frecuentemente con prácticas caciquiles enemigas del desarrollo y ejecución de acciones "solidarias"; así como con las viejas fuerzas agrupadas principalmente en el PRI, aunque también con el PAN y el PRD.

El gobierno institucionaliza la solidaridad arraigada en la sociedad, en el Pronasol, pero la asignación de recursos los decidió por criterios políticos y no sociales; el programa no llegó a todas las regiones de alta pobreza y marginación. Es decir, no

⁵³ "Cabe señalar, que en otras fuentes se señala la formación de mas comités porque en ocasiones se apoyo a un comité en dos o más proyectos" *Ibidem*, p. 58.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 59.

se identificaron los núcleos poblacionales de extrema pobreza; por ello, aunque el gobierno mencione en sus estadísticas que se ha avanzado en el combate a la pobreza, todavía en muchas regiones del país (que no están catalogadas como prioritarias por el gobierno), existen comunidades de más de 2 mil 500 habitantes que no cuentan con servicios básicos como: abasto de alimentos, escuelas, telefonía, carreteras, agua potable y electrificación.

El Programa dispuso de 46 mil 791 millones de pesos durante los casi cinco años de operación de los que 26 mil 116 millones (56%) se canalizaron a programas de bienestar social, 11 mil 842 millones (25%) a programas regionales y 8 mil 832 millones (19%) a programas productivos⁵⁵. En esta última vertiente, se encuentran los programas generadores de empleo temporal y permanente, los que se orientaron a promover la asociación con la participación de las empresas sociales y proyectos productivos: Programa de Crédito a la Palabra, Desarrollo Productivo de la Mujer, Jornaleros Agrícolas, Zonas Áridas y Fonaes.

Del monto total para programas productivos se canalizaron al programa de Empresas Sociales un total de 774 millones de pesos⁵⁶.

⁵⁵ Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, "1988-1994: Balance del Sexenio Salinista", Revista Momento Económico, No. 78, 1994, p. 1.

⁵⁶ Fonaes, Dirección General de Planeación, Balance operativo 1992-2000, 2001 p. 1.

D) Reformas realizadas por el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)

El presidente Ernesto Zedillo, al comienzo de su administración, enfrentó una profunda crisis económica y política, por ello se obligó a que en la reforma del Estado participaran todas las fuerzas políticas y sociales que venían demandando mayor participación en los asuntos públicos del país.

El propósito de la reforma se orientó a mejorar el sistema político mexicano a fin de hacerlo más democrático; se determinó pasar de un sistema presidencialista con facultades amplias (y en ocasiones atribuciones no solamente constitucionales, sino meta constitucionales) hacia un sistema presidencial acotado, con equilibrio de poderes.

Esto implicó revisar la integración del poder político, lo cual planteó la reforma de los procesos electorales; asimismo en el análisis del ejercicio del poder se determinó fortalecer el equilibrio de poder, el federalismo y la descentralización⁶⁷ del poder político y de la administración pública. En esta perspectiva, durante el gobierno de Zedillo, el principal programa que se impulsó como política social para el combate de la pobreza fue el Programa de Educación, Salud y Alimentación.

-- El Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progesa)

El Progesa surgió en agosto de 1997. Operó similarmente al programa de Solidaridad de Carlos Salinas de Gortari, fue sólo un paliativo en contra de la pobreza.

A diferencia del Pronasol que destinaba recursos a las comunidades para la creación de infraestructura, microempresas o cooperativas, por medio de los Comités de Solidaridad, con el Progesa los beneficios se individualizaron: se dirigió a apoyar a

⁶⁷ "La descentralización es la transferencia de atribuciones, facultades y recursos del gobierno federal a las entidades federativas y municipios, que permite a estos asumir una acción más directa y efectiva en la vida política y administrativa de estos niveles de gobierno". Asociación Franco-Mexicana de Administradores Públicos, A.C. *Op.cit.*, 1997, p. 29.

familias de escasos recursos; buscó potenciar los atributos de los beneficiados para que salieran de la pobreza, mediante la conjugación de tres beneficios: salud, educación y alimentación.

El objetivo fue atender a familias con niños que estudian hasta el tercer grado de educación secundaria y que se encuentran en las regiones de alta marginalidad y extrema pobreza. "El monto apoyado por familia, con un promedio de cinco miembros, fue de 450 pesos mensuales y de tres pesos por persona diarios"⁵⁸.

La política de combate a la pobreza significó en 1999 una derrama presupuestaria de 43 mil 122 millones de pesos y de 53 mil 656 millones en 2000. En este año 49% se destinó al desarrollo de capital humano, 16.5% a generar oportunidades de ingreso, y 34.5 por ciento a desarrollar capital físico.

El Progreso, concentró el mayor nivel de gasto en 2000, correspondiendo "el 18% del total del presupuesto"⁵⁹.

El programa empezó en 1997 para dar apoyos a 404 mil 241 familias beneficiarias; en 1998 amplió su cobertura a 1.9 millones; en 1999, a 2.2 millones; y cerró en 2000, al término del sexenio, con "2.6 millones de familias"⁶⁰. Sin embargo, no se realizó una evaluación de avances en la superación de la pobreza; solo se hicieron análisis parciales, por ejemplo, el logro de la permanencia de los niños en las escuelas, alza del índice de aprobación escolar y mejoría de peso y talla. En materia educativa apenas logró mejorar la permanencia escolar, pero no se propuso elevar la calidad de la educación.

⁵⁸ Angélica Enciso, L., Sin cambio el presupuesto de \$3.00 por pobre establecido en el Progreso desde 1997", Periódico La Jornada, 31 de agosto de 2001, p. 5.

⁵⁹ Fonaes-Sedesol, Enciclopedia Temática, Actividades ... , Tomo II, 2000, p. 21.

⁶⁰ "Vicente Arredondo Ramírez, El Progreso, Instrumento de Política Social de Inversión en Capital Humano", Periódico La Jornada, 30 de mayo del 2001, p. 16.

Cabe destacar que no hay cifras cuantificables precisas sobre el impacto del programa. El Progreso destinó principalmente recursos a las localidades que disponían de establecimiento escolar y Centro de Salud, por lo que no benefició a las familias de las localidades más marginadas, que por definición no tienen acceso a los servicios mencionados.

Una deficiencia del programa fue la canalización del apoyo de manera selectiva; no contempló las relaciones sociales y de confianza que se dan en las comunidades, por lo que provocó frecuentes divisiones al interior de éstas. Esto demuestra la falta de conocimiento del gobierno acerca de las características de la organización rural para impulsar y diseñar los programas sociales.

En el gobierno de Vicente Fox Quezada, en marzo del 2002, el programa cambió de nombre, denominándose Oportunidades como parte de su estrategia de política social Contigo, con el objetivo de generar oportunidades a los que están en extrema pobreza, ampliar los apoyos a zonas semiurbanas y urbanas y dar atención a las familias con niños que cursen educación media superior, incorporar a los sistemas educativos a los adultos, apoyar la vivienda, el seguro familiar y los proyectos productivos. Asimismo, elevar el monto del beneficio y vinculándolo a otros instrumentos sociales como la microempresa o changarros⁶¹.

De esta manera, a finales de 2001 alcanzó una cobertura de 3.2 millones de familias que equivalía a dar atención a 75% de la población en extrema pobreza.

⁶¹ *Ibidem.* p.16.

E) Programas sociales para combatir la pobreza.

La pobreza es una de las características de la historia del país, misma que se acentúa como resultado de las condiciones de crisis estructural de la economía. Para enfrentar dicho flagelo, desde la década de los setenta el gobierno federal comenzó a instrumentar programas sociales orientados a combatir la pobreza en el medio rural. En 1973, se estableció el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural; en 1977 se creó la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados; y en 1985, se crea el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (Pronadri), con el objetivo de buscar el bienestar de la población (incrementado los niveles de producción, empleo e ingreso), mediante una mayor participación de las comunidades rurales.

De la misma manera, en el sexenio de Salinas de Gortari se creó en 1988, el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), el cual destinó recursos a las comunidades para la creación de infraestructura básica.

En el gobierno de Zedillo, se mantuvieron algunos programas de Pronasol como el Fonaes con el objetivo de apoyar el desarrollo de empresas sociales. Además se impulsa el programa emblemático del sexenio: el Progreso.

Finalmente con el Gobierno de Vicente Fox, el Progreso cambia de nombre a "Oportunidades". Aunque, el reto según la Secretaría de Desarrollo Social es "invertir los porcentajes de la distribución de los recursos, debido a que en la actualidad se destina el 92% a programas asistenciales y sólo 8% a las actividades productivas"⁶². Lo importante es impulsar lo productivo a través de empresas sociales, cooperativas y cajas solidarias.

Los programas sociales que se han impulsado para enfrentar la pobreza, han tenido resultados limitados. De acuerdo a la información del Instituto Nacional de Estadística,

⁶² "Josefina Vázquez Mota, Para combatir la pobreza impulsaremos proyectos productivos", en Periódico La Jornada, 6 de diciembre de 2001, p.10.

Geografía e Informática (INEGI), en 1984 había 11 millones de pobres, equivalente a 16% de la población. "En 1987 había 41.3 millones de pobres, de los cuales 17.3 vivían en la extrema pobreza"⁶³.

De acuerdo con un estudio realizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), los países de América Latina se mantienen como la región del mundo con la más desigual distribución de su ingreso en los últimos diez años; sin embargo, señalan que "en México se registró una reducción mínima de la cifra de personas consideradas pobres"⁶⁴, al pasar de 47.8% en 1989, a 46.9% en 1998"⁶⁵. También un equipo de economistas del Banco Mundial analizó el periodo 1989 a 1998 y definió los conceptos de personas pobres y de extrema pobreza, señaló que el número de mexicanos pobres"⁶⁶ se incrementó a 38%, es decir de 19 a 26.3 millones; y los que están en pobreza extrema"⁶⁷ se elevó a 82 %; es decir, de 5.2 a 9.5 millones.

A finales del gobierno de Ernesto Zedillo, "oficialmente se reconocían 14 millones de población en pobreza y 26 millones en extrema pobreza"⁶⁸, aunque la cifra no se actualizó porque el propio titular de la Secretaría de Desarrollo Social, Carlos M. Jarque señalaba, que "el problema se había agravado pues, durante el sexenio había crecido el número de familias que no cubren las necesidades básicas"⁶⁹. El actual gobierno, por medio de la Secretaría de Desarrollo Social, crea un comité técnico para la medición de ésta el cual se integra por investigadores institucionales y académicos seleccionados por la titular de la dependencia. Mediante un análisis a la Encuesta Nacional de

⁶³ Consejo Consultivo del Pronasol, *El Combate a la Pobreza*, 1990, p. 20.

⁶⁴ Se consideran hogares pobres aquellos "que con su ingreso no pueden adquirir la canasta básica normativa de satisfactores esenciales de Coplamar que incluye además de alimentos, vestido y calzado, vivienda, higiene, transporte y comunicaciones, recreación y cultura". Julio Boltvink, *Pobreza y Distribución del Ingreso en México*, 1999. Pp. 31-59.

⁶⁵ "Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina 2000-2001*", Periódico *La Jornada*, 16 de octubre del 2001, p. 35.

⁶⁶ "es la población que no tiene suficientes recursos para adquirir alimentación básica, mas otras necesidades esenciales", Banco Mundial, *Estudio para América Latina*, Periódico *La Jornada*, 2 de mayo del 2001, p. 15.

⁶⁷ "es la población que no puede cubrir sus necesidades de alimento básico (2 mil 200 calorías diarias)". *Ibidem*, p. 15.

⁶⁸ "Sedeso, *Reglas de Operación 1998*, Ramo General 28: Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza, Ramo General 20: Desarrollo Social, México, 1998, p. 5.

⁶⁹ "Jaime Martínez Veloz, *Dónde está la Política Social*", Periódico *La Jornada*, 8 de octubre de 1998, p. 13.

Ingresos y Gastos de los Hogares elaborado en 2000 por el INEGI, se obtiene la cifra oficial de 53.7 millones de personas en pobreza⁷⁰.

El investigador Julio Boltvinik de El Colegio de México menciona que la suma total del presupuesto en la lucha contra la pobreza es de 50 mil millones de pesos al año; el programa oportunidades destina 14 mil millones de pesos para contrarrestarla⁷¹.

Asimismo, el especialista afirma que la situación es más grave a las cifras oficiales y que actualmente más de 65%⁷² de la población del país vive en condiciones de pobreza y pobreza extrema, y ésta se ha incrementado no sólo en las zonas rurales, sino también en las zonas urbanas⁷³, como consecuencia de los ajustes económicos aplicados en nuestro país para amortiguar la crisis a partir de 1994 y porque los recursos del gasto social se han centrado en el medio rural, olvidándose por completo de las zonas urbanas. Ello no quiere decir que se ha desarrollado el sector rural, por el contrario, el problema es cada vez más grave, particularmente entre los pequeños ejidatarios, cuya descapitalización los obliga a vender sus tierras en condiciones desventajosas.

⁷⁰ Josefina Vázquez Mota, Excluidos de políticas sociales, más de 13 millones de mexicanos", Periódico La Jornada, 14 de agosto de 2002, p. 44.

⁷¹ "Julio Boltvinik, el presidente Fox creó un millón 300 mil pobres" Periódico La Jornada, 14 de agosto de 2002, p. 45.

⁷² Ibidem.

⁷³ "Como producto del modelo de desarrollo impulsado por el gobierno zedillista, se registra un crecimiento de la pobreza extrema y de la indigencia en los centros urbanos del país, superando a las comunidades rurales, y actualmente 7 de cada 10 pobres viven en las ciudades.", Julio Boltvinik, "Se eleva el número de pobres en los centros urbanos", Periódico La Jornada, 13 de octubre de 2001, p. 34.

III.- FONDO NACIONAL DE APOYO A LAS EMPRESAS SOCIALES (Fonaes)

A) La empresa social

Antes de adentrarse al estudio de esta institución es necesario definir la empresa social y su desarrollo.

Desde la perspectiva gubernamental, la empresa social es un mecanismo que busca convertir a los campesinos en "empresarios". Este enfoque fue impulsado por primera vez por Venustiano Carranza, cuando promovió la Ley Agraria del 6 de enero de 1915. De igual forma, Ávila Camacho y Adolfo López Mateos quisieron ver realizado el milagro de que el campo estuviera poblado por una clase de pequeños empresarios. Carlos Salinas en el contexto de la política liberal, intensificó la promoción de empresas sociales a partir de la apertura comercial. En el sector rural, este propósito se materializó con la creación del Fonaes en 1991. Este programa continuó con Ernesto Zedillo, y se mantuvo con el presidente Vicente Fox, pero bajo el concepto de microempresas.

Desde el punto de vista de Fonaes la empresa social "es una organización con iniciativa para realizar actividades productivas y para construir opciones de empleo y de generación de ingresos para sí y para el entorno social inmediato, cuidando el medio ambiente y los recursos naturales que la rodean"⁷⁴.

Bajo estas premisas, el objetivo de Fonaes es formar al sujeto social o empresario social para que se apropie e impulse proyectos rentables que eleven su nivel de vida. En otras palabras, su propósito es promover una cultura de responsabilidad entre los beneficiarios, en la operación de sus proyectos y en la recuperación del capital de riesgo que aporta Fonaes. De esta manera se plantea que los grupos sociales se convierten en empresas sociales en la medida que establece el acuerdo de coinversión

⁷⁴ Fonaes-Sedesol, Enciclopedia..., Tomo II, p. 213.

con la institución; es decir, cuando se firma el contrato de concertación en donde se ratifica los términos y condiciones para el impulso conjunto de los proyectos.

En otros términos, la empresa social es un grupo social⁷⁵ que se organiza para emprender y desarrollar proyectos productivos de inversión⁷⁶ para enfrentar problemas comunes y mejorar su nivel de vida. Los objetivos de una empresa social son de carácter colectivo, caracterizada porque sus propietarios son a la vez trabajadores, asociados y beneficiados.

La empresa social en la búsqueda de participar en el mercado, promueve la eficiencia administrativa y productiva, la rentabilidad, la capitalización, el crecimiento y consolidación, y la formación y capacitación de sus socios participantes, produciendo bajo los mismos criterios de calidad como la empresa privada.

No obstante lo anterior, este enfoque empresarial, para instrumentar en el campo, tiene que navegar en medio de una estructura de minifundio y la mala calidad de las tierras de la mayoría de los campesinos no permite el desarrollo de proyectos rentables. Por ello no es posible imponer una visión empresarial a la agricultura, sin considerar las condiciones socioeconómicas en que se encuentran los productores.

La metodología de trabajo que desarrollan los grupos sociales en el proceso de organización y gestión de sus proyectos, consta de las siguientes fases:

1ª.- Integración de grupo. 2ª.- Elaboración del proyecto. 3ª.- Gestión financiera.

⁷⁵ "es una acción colectiva racional para lograr un objetivo común. En el ámbito productivo la organización campesina está dirigida principalmente a promover la asociación, la cooperación de los productores para incrementar y mejorar la explotación de sus recursos" León A.; C. Steffen, El Estado y Organizaciones campesinas en el Altiplano Central, Serie las organizaciones de productores rurales en México. Facultad de Economía, UNAM y Distribuidora e Impulsora Comercial CONASUPO, 1986, Pp.7-127, citado por Alma Luz García J. en la tesis de Maestría en Desarrollo Rural Regional: Producción e Industrialización de cacahuates en el Poniente del Estado de Morelos, Universidad Autónoma Chapingo, 1989, p.14.

⁷⁶ "un proyecto de inversión es un conjunto sistemático y programado de actividades productivas, agrícolas y no agrícolas, organizativas y de capacitación, emprendidas por una organización campesina o empresa social", Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, Proyectos Sociales para Pequeñas Empresas Rurales, 1983, p. 55.

4ª.- Operación del proyecto (producción y comercialización). La fase operativa es la más importante, ya que no sólo depende de la dinámica participativa de los integrantes de la organización, sino también de hacer frente a los cambios que se presentan en la economía del país y que repercute directamente en el proyecto.

5ª.- Evaluación y seguimiento del proyecto.

B) Surgimiento y objetivos del Fonaes

Dentro del Programa Nacional de Solidaridad y con el objetivo de fomentar la actividad productiva de los grupos sociales de escasos recursos que encuentran dificultades para obtener créditos de la banca comercial y de desarrollo, el gobierno de Carlos Salinas, crea, el Programa y Fondo de Apoyo para las Empresas de Solidaridad, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social⁷⁷, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 1991.

Asimismo, el 14 de diciembre de 1992⁷⁸, se publica el acuerdo que regula la organización y funcionamiento interno del programa y de las atribuciones del coordinador general y de las unidades administrativas a su cargo.

De esta manera, se crea el Fonaes, para vigorizar la economía popular, abrirle opciones de financiamiento y de coinversión, al apoyar con capital de riesgo temporal y minoritario y fomentar la consolidación de los grupos sociales con otros instrumentos financieros de participación social (Fondo de Apoyo al Acompañamiento y Formación Empresarial, Primer Paso Productivo, Cajas Solidarias y Fondos de Reinversión).

Para ser sujetos de financiamiento por parte del Fonaes, los grupos sociales deben acreditar su personalidad jurídica⁷⁹ mediante actas constitutivas y reglamentos de

⁷⁷ Fonaes-Sedesol, Reglas de Operación 1999, p. 15.

⁷⁸ *Ibidem*.

⁷⁹ Entre las figuras asociativas rurales que ha impulsado Fonaes, destacan los Ejidos, Sociedades de Solidaridad Social (SSS), Sociedades de Producción Rural (SPR), Uniones de Ejidos, Unidades Agroindustriales de la Mujer Campesina (UAIM), Grupos de Trabajo, Sociedades Cooperativas y Asociaciones Rurales de Interés Colectivo (ARIC), Sociedad de responsabilidad Limitada y Sociedad

trabajo. Además, deben presentar proyectos productivos⁸⁰ viables y rentables en alguna de las siguientes líneas productivas: ganadería, forestería, pesca, agricultura, industria, extractivas, microempresas, servicios y comercialización (Cuadro 1).

El Fonaes no sólo apoya a los grupos o empresas de manera directa, sino también a terceras personas que impulsan el desarrollo de actividades en beneficio de la población objetivo, así como a Instancias financieras apoyadas que requieren ser facultadas para dar una mejor atención a los beneficiarios de sus servicios.

Anónima, representan la mayor cantidad de organizaciones apoyadas con Capital de Riesgo". Sedesol, Programa..., p. 121.

⁸⁰ "Las organizaciones sociales deben presentar sus propuestas bien fundamentadas en un "proyecto productivo" que incluya la descripción de la organización, lugar en donde se llevara a cabo el proyecto, descripción de la actividad o proceso productivo, proyección financiera, programa de inversión y propuesta de financiamiento, Ingeniería del proyecto, estudio de mercado e Impacto ambiental, evaluación de su factibilidad económica, programa de pago, licencias, autorizaciones y permisos de la autoridad competente". Fonaes-Sedesol, Reglas de operación Fonaes 2000, p. 43.

C) Estructura y funcionamiento

El Fonaes operó hasta 2001 como un órgano desconcentrado de la Subsecretaría de Desarrollo Regional de la Secretaría de Desarrollo Social. A partir del gobierno de Vicente Fox, pasó a formar parte de la Secretaría de Economía. Su estructura orgánica y funcional se conforma por dos niveles básicos de actuación: el área central y las representaciones en los estados.

Área central. Se integra por una coordinación general y las direcciones generales, las cuales se distinguen en normativas y operativas sectoriales, de acuerdo con las funciones que cumplen.

Direcciones generales normativas son: jurídica, planeación y asistencia técnica, y administración y finanzas

Direcciones generales operativas Sectoriales y principales actividades productivas, comerciales y de servicios:

Empresas agrícolas y agroindustriales: producción de hortalizas y legumbres, frutas y flores ornamentales, forrajes, cactáceas y especies.

Unidad promotora de fondos para empresas de solidaridad: Apoya y capacita en la constitución de cajas solidarias y locales, así como la constitución de fondos.

Empresas extractivas: extracción o beneficio de materiales, explotación de elementos no metálicos y no concesionables como mármol, ónix, cantera, granito, cal, yeso, caolín, bentonita, celestita, sales y carbón.

Empresas de comercialización: centros de acopio, distribuidora de semillas, fertilizantes e insumos, tiendas rurales de abasto popular, bodegas y silos.

Empresas pecuarias, forestales y pesqueras: cría de bovinos y aves, apicultura, cunicultura, porcinos y equinos; silvicultura, viveros forestales y aserraderos; pesca de altamar, ribereña y acuicultura.

Microempresas: talleres artesanales, calzado, textiles y costura, panaderías, molinos y tortillerías, maquiladoras, microindustrias, carpinterías y talleres de mantenimiento.

Las funciones básicas de estas direcciones son las siguientes:

-Dictaminar la viabilidad de los proyectos de inversión, en coordinación con las representaciones de cada entidad federativa.

-Determinar la distribución adecuada de los recursos económicos para la ejecución de los proyectos.

-Supervisar el desarrollo de las empresas en coordinación con los representantes estatales.

Detectar necesidades de capacitación y asistencia técnica en las empresas apoyadas y coordinar su atención con la dirección general de planeación y asistencia técnica

Representación estatal. Es la instancia de la institución en cada una de las entidades de la federación. Estas representaciones constituyen el nivel operativo básico; cada una se integra por un representante estatal, jefes de oficina regionales y un número necesario de promotores de proyectos.

La principal función de las representaciones es atender de manera directa la demanda de proyectos productivos de las organizaciones sociales, propiciando la vinculación con otras dependencias para sumar esfuerzos económicos que consoliden a dichas empresas sociales.

Desde su constitución, y en virtud de la separación física del nivel central y estatal se ha presentado una falta de coordinación entre las direcciones generales y las representaciones estatales, principalmente porque aquellas tienden a operar con tendencias a especializar las esferas del crecimiento centralizado y éstas a cuestionar el retraso en la tramitación de recursos que conlleva a obstaculizar la correcta ejecución de los proyectos desde las representaciones estatales. Otra situación es que los recursos recuperados por una dirección difícilmente se transfieren a acciones que son de su incumbencia.

Con el fin de buscar una mejor coordinación y solución de los problemas entre estas dos instancias, así como para agilizar la ejecución de los proyectos propuestos por los grupos sociales, se crearon en 2000, los comités técnicos de evaluación y dictaminación en cada una de las entidades federativas, en los cuales se dictaminan y, en su caso, se aprueban los proyectos presentados. Estos comités se integran en un principio por los directores generales y regionales, representantes estatales y promotores responsables de los proyectos a dictaminar.

A partir de 2001, sólo participan los directores y/o representantes estatales como integrantes del Fonaes: las secretarías de Economía (preside las reuniones); del Medio Ambiente y Recursos Naturales; de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; de Desarrollo Social, y del gobierno estatal. En caso de requerirse una opinión calificada, interviene el sector académico. Los comités sesionan cada mes en las oficinas de las representaciones estatales.

Cabe mencionar, que las reuniones son más cerradas a nivel de representantes. Ya no participan en las dictaminaciones los promotores responsables de los proyectos que realizan las validaciones físicas y las visitas de campo, y son quienes conocen el entorno de la problemática de los grupos sociales.

D) Formas de apoyo

Fonaes, apoya con diversos instrumentos acordes al grado de desarrollo productivo de los grupos sociales en la formulación de proyectos, aportación de capital, supervisión, capacitación y asistencia técnica. Mediante dos modalidades de apoyos: los directos son capital de riesgo, primer paso productivo, cajas solidarias y fondo de apoyo al acompañamiento y formación empresarial; y, los indirectos son fondos de financiamiento y garantía, los cuales a continuación se desarrollan:

— Capital de riesgo

El financiamiento principal que otorga Fonaes es por medio de "la asociación con los grupos sociales que forman empresas productivas, mediante inversiones con capital de riesgo en complemento del esfuerzo de los interesados"⁸¹. Estos recursos se destinan principalmente a la creación de nuevas empresas o a la ampliación y mejoramiento de la capacidad productiva de las ya existentes.

"Hasta 1999, el capital que aportó Fonaes fue 35% y los productores 65% de la inversión total del proyecto. A partir de 2000, incrementa su aportación a 40%,⁸² las organizaciones sociales aportan el 60% restante, en efectivo y la mayor parte en especie⁸³. Los recursos federales aportados por la Institución deben ser recuperados junto con las utilidades generadas en los plazos previamente pactados en un convenio o contrato firmado.

⁸¹ *ibidem.*, p. 40.

⁸² *ibidem.*, p. 41.

⁸³ Las aportaciones en especie son las que aportan las organizaciones en el desarrollo del proyecto pueden ser: mobiliario y equipo, terrenos, ganado, mano de obra, entre otros.

Los montos aportados por la institución se autorizan en función a la viabilidad técnica, financiera y social de los proyectos; sin embargo, a partir de 1999, se definen montos máximos por socio, por empresa y plazos de recuperación. Estos montos se visualizan en un cuadro comparativo que muestra ligeras variaciones de incrementos de apoyo por parte de la institución, durante el periodo 1999 a 2001 (Cuadro 2).

Una vez dictaminada de positiva la viabilidad social y financiera del proyecto, Fonaes somete a consideración del resto de los socios o grupo las condiciones en que participará en la empresa, y una vez aprobadas por los interesados, se integran a un contrato de asociación celebrado entre ambas partes el cual es sancionado legalmente, como requisito previo a la liberación de los recursos.

Bajo esta modalidad, en el gobierno de Carlos Salinas se apoyaron 2 mil 914 empresas de solidaridad⁶⁴ distribuidas en las siguientes áreas: 458 de comercialización⁶⁵; mil 332 orientadas en la actividad pecuaria, forestal y pesquera; 560 microempresas; 449 empresas agrícolas y agroindustriales y 115 extractivas. El capital de riesgo invertido fue de 814 millones 437 mil pesos⁶⁶, que permitieron generar 82 mil 314 empleos, que beneficiaron a 332 mil 165 familias de escasos recursos.

80% del total de las empresas apoyadas se localiza en el ámbito rural y 20% restante pertenece a grupos populares urbanos. El conjunto se distribuyó en aproximadamente 760 municipios de los 31 estados del país y el Distrito Federal (Cuadro 3).

Las inversiones de capital de riesgo aportados en el gobierno de Ernesto Zedillo, suman un total de: mil 349 millones 267 mil 690 pesos⁶⁷, para la creación de 4 mil 433 empresas y proyectos productivos⁶⁸, y 180 mil 968 empleos en las mismas ramas productivas.

⁶⁴ Sedesol, Programa..., p. 121.

⁶⁵ Cabe mencionar que a través de estas empresas se fomentaron un promedio de 3,549 tiendas de abasto a nivel nacional, *Ibidem.*, p. 123.

⁶⁶ Fonaes, Balance..., 2001, p. 2.

⁶⁷ *Ibidem.* p. 2.

⁶⁸ *Ibidem.*

Cabe mencionar que de acuerdo a los lineamientos, Fonaes, sólo apoya técnica y financieramente proyectos productivos viables y rentables de los grupos sociales que se encuentran debidamente organizados, por lo que destina recursos a organizaciones selectivas que cuentan con una base para impulsar sus proyectos. Es decir, con recursos que sumen 60% del valor total del proyecto. Por esta razón los pequeños productores y jornaleros agrícolas que se encuentran en extrema pobreza no pueden ser sujetos de apoyo por no cumplir con los requerimientos de la institución.

Con este instrumento, se promueve la inversión en ciertos productos o cultivos que son rentables para la exportación.

- Primer Paso Productivo (PPP)

Este instrumento cambió de nombre en 2000. Anteriormente se denominaba Programa de Empleo Productivo (PEP) y se creó en 1995 durante el gobierno de Ernesto Zedillo para amortiguar la crisis económica y política que se suscitó en su inicio. Consiste en la aportación solidaria que se otorga en forma directa a los grupos sociales para las actividades productivas que generen oportunidades de empleo; con esta modalidad se promueve la maduración de los grupos sociales a fin de que en un plazo determinado puedan reunir las condiciones de elegibilidad para acceder a otros instrumentos de apoyo del Fonaes o de otros programas del gobierno federal. Este apoyo también es recuperable pero tiene la ventaja de que es a tasa cero, también se considera un instrumento más flexible que el capital de riesgo, no se requiere estrictamente un proyecto, se manejan perfiles de proyectos con menos requerimientos y los grupos pueden estar o no organizados previamente, los apoyos se restringen de acuerdo a las regiones prioritarias definidas por la Sedesol en cada estado. "Con el PPP se apoyó de 1995 a 2000, 13 mil 336 proyectos por un monto de 855 millones 807 mil 480 pesos, generando 525 mil 595 empleos"⁸⁰.

⁸⁰ *Ibidem*, p. 3.

Las recuperaciones tanto de capital de riesgo como del PPP pueden orientarse a la formación de fondos empresariales de capitalización o de la constitución o ampliación de cajas solidarias. Sin embargo, una vez constituido el fondo, los grupos ya no podrán ser elegibles para volver a apoyarse con estos instrumentos.

De igual manera que para capital de riesgo, a partir de 1999, se definen montos máximos por empleo, por proyecto y plazos de recuperación en el Primer Paso Productivo, analizándose también un cuadro comparativo con ligeras variaciones de incrementos de apoyo de 1999 a 2001 (Cuadro 4).

- Cajas solidarias.

A partir de 1993, el Gobierno Federal encomendó a Fonaes brindar apoyo en materia de capacitación y asistencia técnica, para la adecuada formación de cajas solidarias como otro instrumento de capitalización en el campo.

Las cajas solidarias son un mecanismo administrado por los mismos beneficiarios, que concentran su ahorro capitalizando sus proyectos, al tiempo que facilitan préstamos. El Fonaes ofrece para dicha operación la capacitación necesaria y el asesoramiento técnico.

Este instrumento de apoyo se forma en un ámbito regional, con oficinas locales. Las cajas locales forman parte de la estructura de las cajas regionales y amplían los beneficios a las localidades que deciden obtener crédito.

Las cajas solidarias se forman con créditos a la palabra reintegrados por los beneficiarios del Programa Nacional de Solidaridad, para continuar impulsando actividades productivas.

Las cajas solidarias representan una modalidad en la que los ahorros de los campesinos se inician con el respaldo de recursos federales, y se incrementan con el trabajo de los campesinos.

El 90% del efectivo de las cajas, es disponible para préstamos, y el 10 por ciento restante queda como fondo de ahorro. Los plazos de pagos de los préstamos son de 10 meses. La tasa de interés que se cobra es igual a la tasa comercial y varía de acuerdo con el destino del préstamo, favoreciendo a los que estimulan las actividades productivas.

"En el gobierno de Carlos Salinas (1993-1994) se integraron 120 cajas regionales y 2 mil 172 cajas locales con un monto total de un millón 996 mil 600 pesos en los que participan 96 mil 308 socios productores, localizados en 22 estados de la república"⁹⁰. Del total de cajas regionales constituidas, 80 se encontraban en operación y 40 en proceso de operación.

En el gobierno de Ernesto Zedillo (1995-2000) se dispuso de un monto de 22 millones 819 mil 60 pesos⁹¹ creándose 115 cajas regionales y un mil 520 cajas locales en las que participaron más de 100 mil productores.

- Fondo de Apoyo al Acompañamiento y Formación Empresarial (FAAFE)

El FAAFE, instrumento de aportación solidaria, otorgaba apoyo para la elaboración de estudios de proyecto, capacitación, asistencia técnica, ferias y exposiciones a los grupos sociales, mediante la contratación de servicios profesionales, como un programa complementario para la consolidación o reorganización de la empresa.

⁹⁰ Fonasa, Avance en la Constitución de Cajas Solidarias al 31 de enero de 1994. p.11.

⁹¹ Fonasa, Balance..., p. 6.

Para la autorización del apoyo, la propuesta debía estar vinculada a proyectos productivos o al estímulo de la producción; se formalizaba mediante convenio o contrato con las agentes de servicio, y no era recuperable.

Mediante este fondo, durante el gobierno de Carlos Salinas se apoyó en la elaboración de estudios y proyectos, eventos de capacitación en gestión empresarial, la contratación de técnicos especialistas, y la elaboración de diagnósticos en coparticipación con el programa de Calidad Integral y Modernización (CIMO). Con estas acciones se atendió a 500 empresas entre 1992 a 1994⁹², en 25 estados de la república con un fondo de 39 millones 900 mil pesos⁹³, y se establecieron convenios de colaboración con diferentes organismos e instituciones del sector social y educativo como la UNAM, el Inca Rural, el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica y universidades de los estados.

Durante el gobierno de Ernesto Zedillo, se apoyó la elaboración de estudios y proyectos, capacitación y asistencia técnica, con un monto de 430 millones 591 mil pesos⁹⁴, con un total de 21 mil 383 actividades en las empresas.

- Fondos de Financiamiento y Garantía

El objetivo que persigue la constitución de estos fondos, es potenciar los recursos del Fonaes, al inducir la participación económica de los estados, municipios, entidades financieras y otras organizaciones sociales y privadas, para apoyar los proyectos productivos y empresas productivas viables, promovidas por la población objetivo.

Con la creación de Fondos de Financiamiento y Garantía, locales y regionales ante la banca de desarrollo, Fonaes proporciona créditos a las empresas sociales, para la compra de activos fijos y capital de trabajo; construcción, expansión o consolidación de las empresas sociales.

⁹² Empresas de Solidaridad, Informe de Actividades 1994, 1995, p. 29.

⁹³ Fonaes, Balance..., p. 4.

⁹⁴ *Ibidem*.

Los fondos se integran como fideicomisos con aportaciones de Fonaes, los gobiernos municipales o estatales y las organizaciones de productores. Éstos son los principales promotores de la integración de dichos fondos.

Las aportaciones constituyen el patrimonio inicial del fideicomiso el cual es inafectable. Siendo depositadas como garantía, con base en el cual Nacional Financiera, o Banrural, según sea el caso, abren una línea de crédito por diez veces el monto de ese patrimonio. De esta línea surgen los recursos para financiar los proyectos viables que presentan los productores y que aprueba el comité técnico de cada fideicomiso. En este esquema financiero las empresas sociales como fideicomitentas multiplican los recursos del Fonaes y por tanto también el número de beneficiarios.

Las reglas de operación de los fondos se establecen en los instrumentos jurídicos suscritos por las partes, así como en los contratos de fideicomisos respectivos. Los fondos y fideicomisos en los que participa Fonaes se integran por un comité técnico y lineamientos de operación que establecen las facultades y obligaciones de las partes. El comité, además de aprobar dichos lineamientos, es quien determina las condiciones, plazos y tasa de interés de los financiamientos.

En el gobierno de Carlos Salinas, Fonaes aportó apoyos a los proyectos productivos del sector social por un monto de 118 millones 216 mil pesos⁹⁶ para la creación de 87 fondos (53 de financiamiento y 34 de garantía) en 31 entidades del país, mismos que propiciaron la generación de 13 mil 442 empresas, generando 28 mil 508 empleos indirectos⁹⁹.

Durante el gobierno de Ernesto Zedillo, se crearon un total de 428 fondos por un monto de 523 millones 995 mil 490 pesos⁹⁷, creando 10 mil 10 empresas y la generación de 85 mil 751 empleos indirectos.

⁹⁶ Fonaes, Balance..., p. 1.

⁹⁸ Sadesol, Programa..., p. 121.

⁹⁷ Fonaes, Balance..., p. 5.

En suma, durante los gobiernos de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo (1992-2000), se constituyeron un total de 20 mil 683 empresas y proyectos productivos (7 mil 347 apoyadas con capital de riesgo y 13 mil 336 con PPP), "con una inversión de 3 mil 957 millones 30 mil 900 pesos y la generaron de 788 mil 877 empleos permanentes y temporales"⁹⁸(Cuadro 5).

Asimismo, por la vía del desdoblamiento se constituyeron 515 fondos en sus diversas modalidades con los cuales se apoyaron 23 mil 452 empresas⁹⁹ que generaron 114 mil 259 empleos indirectos. Finalmente, se impulsó una red rural de crédito y ahorro en donde se constituyeron 235 cajas regionales y 3 mil 682 locales en las que están afiliados 198 mil 308 productores. (Cuadro 6)

Así pues, durante los últimos nueve años, por medio de Fonaes se apoyo con casi 4 mil millones de pesos a las empresas sociales o sea a los negocios que emprende la población más pobre del país. En 2001, se "autorizó un presupuesto de apenas 700 millones de pesos para estas empresas, para financiar a sólo 888 empresas sociales con capital de riesgo, y las acciones de PPP para la creación de 16 mil empleos y 41 mil jornales, respectivamente"¹⁰⁰, dejando congelados unos 8 mil proyectos de organizaciones sociales. Mientras que para la banca privada, en el mismo año, se transfirieron 105 mil millones de pesos¹⁰¹ para los empresarios privados.

Cabe mencionar que hasta el cierre de 2000, los estados que más apoyos recibieron fueron por orden de importancia Chiapas (14.15%), Puebla (9.80%), Oaxaca (9.53%), Guerrero (7.75%) y Veracruz (5.72%), por ser estados que concentran mayor población de pobreza y por consiguiente presentan mayores problemas electorales. (Cuadro 7).

El Fonaes ha impulsado una cultura de pago y corresponsabilidad entre los empresarios sociales asociados, por lo que su presupuesto total se integra además de

⁹⁸ *Ibidem.*

⁹⁹ Fonaes-Sedesol, Enciclopedia..., Tomo II, p. 14.

¹⁰⁰ "Humberto Ortiz Moreno, Desdén el gobierno a las empresas sociales", Periódico La Jornada, 26 de agosto del 2001, p. 18.

¹⁰¹ *Ibidem.*

los recursos fiscales asignados anualmente, por las recuperaciones de las aportaciones solidarias que realizan las empresas asociadas de acuerdo a sus programas de amortización del apoyo.

Las recuperaciones de 1994 a 2000, tanto de capital de riesgo como del PPP, suman un total de 850 millones de pesos¹⁰², de los cuales 70% se logró en los años de 1988-2000.

E) Problemática actual de las empresas beneficiarias

Con estas modalidades de apoyo arriba descritas, el Fonaes canalizó muchos recursos y creó un número considerable de empresas en todo el país. Sin embargo, las empresas promovidas, en su mayoría viven un sinnúmero de problemas y algunas están a punto de desintegrarse o cancelarse. Esto es en primer lugar por los vicios de origen en la promoción y constitución de las empresas como es la falta de asistencia y seguimiento técnico para resolver sus problemas, la que no fue completa ni constante.

Del total de las empresas apoyadas, las diferentes áreas de Fonaes han presentado una muestra de sólo 70 grupos beneficiarios¹⁰³ que consideran que están trabajando bien o son exitosos, los cuales han sido apoyados por otros programas de las diferentes instancias del gobierno federal, estatal e instituciones bancarias, y organismos no gubernamentales, han tenido un seguimiento de capacitación y asistencia técnica oportuno.

Sin embargo, actualmente la mayoría de las empresas creadas por Fonaes presentan problemas en diferentes niveles, según su actividad y condición en que fueron apoyadas. Son comunes en ellas, la organización no consolidada, la deficiente administración, el desconocimiento de los aspectos técnicos de sus proyectos; el manejo operativo ineficiente de las empresas.

¹⁰² Fonaes-Sedesol, Enciclopedia..., Tomo I, p. 14.

¹⁰³ Fonaes-Sedesol, Enciclopedia..., Tomo II, p. 14.

Todo ello, ha traído como consecuencia altos costos de producción, vías deficientes de comercialización, falta de recursos financieros, inexistencia de una visión empresarial, mala calidad en la producción y falta de innovación tecnológica, entre otras situaciones.

Para atender estos problemas, Fonaes se ha coordinado con varios organismos relacionados con las empresas apoyadas, los cuales son:

Las direcciones operativas y representaciones estatales de Fonaes, cuya función es supervisar y dar seguimiento técnico y administrativo a las empresas constituidas.

Las delegaciones estatales de las secretarías de Desarrollo Social, de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, del Medio Ambiente y Recursos Naturales, de la Reforma Agraria, el Fideicomiso de Riesgo Compartido y el Instituto Nacional Indigenista, cuya función se ha centrado en apoyar acciones de capacitación técnica y en algunos aspectos de bienestar social para la operación de las empresas.

Organismos técnicos de asesoría, contratados por Fonaes para que presten servicios y asesoría en materia de capacitación técnica y administrativa en algunas empresas, así como con instituciones académicas que apoyan en la elaboración de diagnósticos y difusión de nuevas tecnologías.

A pesar de que dichos organismos han presentado servicios y apoyos a las empresas, la ayuda sigue siendo limitada en relación a los problemas y necesidades que presentan las empresas. Básicamente, el trabajo de las dependencias se ha orientado a ejercer labores de seguimiento a la ejecución de los proyectos autorizados y no al seguimiento de la operación misma de las empresas y al análisis y solución de sus problemas específicos. En lo que concierne a la contratación de servicios externos, estos han sido en un número muy reducido de empresas por insuficiencia de recursos para estos servicios.

Además de lo anterior, los factores externos como los fenómenos climatológicos; incremento de los precios de los insumos que requieren para producir y los bajos precios de sus productos que impone el mercado nacional e internacional, agudizan aún más la problemática interna de las empresas sociales.

Derivado de lo anterior, se clasifican en cuatro grandes temáticas los problemas de las empresas:

ORGANIZATIVOS:

Falta de cultura para desarrollar el trabajo colectivo

Intereses personales que se sobrepone al interés general

Carencia de documentos en regla.

Asambleísmo irregular. Poca o a veces nula participación de los asociados.

Inexistencia o incumplimiento de reglamentos internos.

Falta de educación formal y/o altos índices de analfabetismo.

PRODUCTIVOS:

Falta de infraestructura y equipamiento para la producción.

Inexistencia de proyectos rentables.

Falta de conocimiento técnico y carencia de asesoría puntual y especializada.

falta de financiamiento acorde a sus necesidades.

Carencia de capacitación (administrativa y contable) y adiestramiento técnico para el manejo de la empresa o proyecto.

Fenómenos climatológicos.

Aumento permanente de los costos de producción.

Falta de aseguramiento, generado por la desconfianza hacia las aseguradoras comerciales.

Falta de una cultura empresarial y de calidad total.

BIENESTAR SOCIAL:

Escasez de agua potable.
Falta del alumbrado eléctrico.
Insuficiente atención a la salud.
Bajos niveles de educación.
Falta de caminos y carreteras.
Desnutrición.
Vivienda.

COMERCIALIZACION:

Competencia desleal en el mercado.
Falta de canales de comercialización.
Precios fluctuantes del producto.
Intermediarismo.
Falta de mercado de los productos.

Además de los problemas internos y externos de las empresas, otros factores afectan directamente su desarrollo y consolidación: el amplio número de empresas creadas y su ubicación geográfica, sobrepasa la capacidad de respuesta de Fonaes. La falta y el recorte de recursos humanos operativos para atender las zonas marginadas, el burocratismo institucional, la falta de coordinación interinstitucional de las dependencias relacionadas con las empresas, son vicios permanentes de la administración pública, que hace ineficiente los programas de fomento social como Fonaes.

Si dichas empresas que han recibido apoyos financieros y técnicos de Fonaes no están en condiciones de competir en el marco de la globalización económica, puede afirmarse que los grupos sociales que no han recibido ningún tipo de apoyo ni acompañamiento, tienen un futuro aún más incierto.

IV.- CONCLUSIONES

1.- El estado social de derecho tiene como principal misión la responsabilidad de la procura existencial de sus ciudadanos, es decir, realizar las medidas que aseguren al hombre la posibilidad de existencia que no puede asegurarse por sí mismo, mediante una política social que atienda a las clases desprotegidas, al bienestar general de la población. Principalmente en las áreas de educación, alimentación, salud, vivienda, generación de fuentes de empleo, protección del ambiente y seguridad pública.

2.- La reforma del estado, lejos de abatir rezagos sociales, ha propiciado el empobrecimiento de gran parte de la población por falta de una verdadera política de desarrollo social. La apertura comercial, como parte de esta reforma, sólo ha beneficiado a las empresas privadas y competitivas, dejando de lado un porcentaje considerable de productores de subsistencia y destruyendo la agricultura campesina. El gobierno ha dirigido sus programas hacia los cultivos más rentables que requieren mayor inversión, insumos y tecnología que los productores con pequeñas parcelas de temporal no pueden instrumentar.

A lo anterior, hay que agregar: a) la falta de planeación y coordinación entre las distintas instancias de apoyo al sector social, b) endeudamiento con el exterior y encarecimiento del crédito, c) desaparición de programas de fomento a la producción de básicos, d) apertura comercial en condiciones adversas para los pequeños y medianos agricultores nacionales.

Asimismo, en su lucha contra el *populismo* y el *estado obeso*, los gobiernos neoliberales han desaparecido subsidios y han privatizado empresas paraestatales que ofrecían insumos y servicios baratos a los pequeños productores.

Estas medidas determinadas por las políticas de ajuste para la estabilización de la economía han llevado al sector social, principalmente en el campo, a una crisis generalizada y al aumento de la pobreza extrema; por ello, y ante el problema del

encarecimiento de alimentos en el país, se debe replantear la política agropecuaria para que realmente se promueva la producción y la productividad en el campo, con la finalidad de evitar la dependencia alimentaria del extranjero que vive el país, desde el fin del "milagro agrícola mexicano" en la década de los sesenta, situación que se ha incrementado a partir de los cambios al artículo 127 Constitucional y la apertura comercial.

El gobierno tiene la responsabilidad constitucional de fortalecer la política social para evitar que se continúe agravando el problema de la pobreza. Para ello deberá incrementar el presupuesto para impulsar programas estratégicos e integrales que atiendan con eficacia y con equidad a los núcleos de población marginada. Deberá propiciar la igualdad de oportunidades y condiciones que aseguren a la población el disfrute de los derechos individuales y sociales, elevar los niveles de bienestar y la calidad de vida de los mexicanos.

3.- Fonases es un instrumento de fomento empresarial en el sector social marginado, surgido de las políticas de reforma, como un mecanismo compensatorio frente a las medidas de ajuste económico y adelgazamiento del estado.

4.- A partir de un diagnóstico institucional como base principal para instrumentar estrategias y planes de acción, Fonases deberá incluir instrumentos de apoyo más flexibles que atiendan las necesidades de su población objetivo, con una mejor planeación y coordinación interna, y una mejor articulación de servicios complementarios con las demás instancias oficiales de apoyo al sector rural, para solucionar los problemas que se presentan y de esta manera lograr un mayor impacto en el desarrollo productivo de las organizaciones sociales.

Las representaciones estatales son las instancias que pueden diseñar e instrumentar planes estratégicos regionales y microrregionales para las actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas, comerciales, artesanales, turísticas y de servicios. Lo anterior, permitiría alcanzar de mejor manera, objetivos sociales como: el arraigo, el empleo,

mejor ingreso, equidad y un desarrollo regional socialmente más equilibrado. Es decir, un desarrollo productivo solidario e incluyente.

5.- Es importante que Fonaes fomente y apoye la participación de los beneficiarios, la creación y consolidación de proyectos autogestivos, con el acompañamiento constante de la institución desde el inicio hasta la consolidación de los grupos como empresas sociales.

6.- El Fonaes debe incrementar sus fondos de inversión para ampliar sus apoyos no solamente al sector rural sino también al sector urbano marginado. Su población objetivo debe priorizar a los grupos campesinos con potencial productivo y a productores de subsistencia que contando con pequeñas parcelas y de mala calidad pueden incorporar actividades productivas complementarias. De esta manera el programa cumplirá con su objetivo de apoyar a grupos que se encuentren en condiciones de marginación y pobreza.

7.- Fonaes debe apoyar a las empresas sociales para articularse por ramas de producción a fin de enfrentar los problemas que se presenten en el proceso productivo e intercambiar y comercializar sus productos; para bajar costos de producción, eliminar intermediarios, conseguir capital para sostener a las empresas en épocas difíciles, obtener mayor volumen de ventas, tratar con compradores seguros, efectuar trámites legales y fiscales, gestionar capacitación y asesoría técnica. Con ello, las microempresas podrán consolidarse como unidades productivas, se apropiarán de su proyecto e impulsarán la cultura empresarial para competir en el mercado y no ser desplazados por los grandes monopolios y empresas transnacionales.

En las condiciones anteriores podrán plantear sus propuestas de apoyo financiero, de servicios y capacitación a las diferentes instancias del gobierno por medio de organizaciones más amplias y con representatividad.

8.- Fonaes deberá propiciar el intercambio de experiencias entre las organizaciones económicas y con las dependencias de gobierno encargadas de promover el desarrollo

en el campo, para conocer y evaluar los problemas que las agrupaciones enfrentan en su proceso productivo y plantear nuevas alternativas de cooperación y complementariedad, considerando las propuestas que las mismas organizaciones hagan para reorientar el contenido, alcance e instrumentos de acción de las políticas públicas del sector rural.

9.- Por la magnitud de la inversión efectuada en las empresas y su impacto social, es evidente que se necesita con urgencia reactivarlas. Esta es una condición indispensable para alcanzar mayores niveles de crecimiento y desarrollo. Los recursos de Fonaes son recuperables, sin desconocer que hay empresas que se han desintegrado por malos manejos de recursos o por falta de apoyos para capitalizarse. Con las recuperaciones que se obtengan un buen número de empresas rezagadas podrán reactivarse y consolidarse.

Para ello, Fonaes, como promotor de apoyo a las organizaciones sociales o empresas sociales, deberá instrumentar un programa más amplio de asesoría y capacitación para el desarrollo y consolidación de éstas. Con una estrategia de integración de procesos productivos y atención oportuna a los diferentes problemas que enfrentan las organizaciones, (sin actitudes paternalistas, burocráticas y tecnocráticas), seguramente que la institución contribuirá en el combate a la pobreza, atacando sus causas.

La integración del Fondo de Apoyo al Acompañamiento y Formación Empresarial, deberá ser un detonante en términos de eficiencia administrativa, y saneamiento financiero, así como en la elevación de la productividad y mejoramiento de la comercialización de las empresas financiadas por Fonaes. Esta acción deberá complementarse con un seguimiento y evaluación permanente hasta su consolidación y terminación de la asociación con la institución.

10.- De acuerdo con la misión del programa de atender a los grupos sociales que se encuentran en pobreza, deben flexibilizarse los lineamientos y formas de apoyos, perfeccionando, adecuando y creando nuevos instrumentos de acuerdo a las necesidades que demandan dichos grupos.

11.- Las reglas de operación del programa deben garantizar que los recursos se asignen con transparencia, imparcialidad, efectividad y oportunidad a los grupos o empresas sociales que lo requieran, para resolver las desigualdades económicas y sociales de la población y de esta manera establecer una relación de corresponsabilidad entre el gobierno y los grupos sociales.

12.- La transición de una política social administrada por el Estado, específicamente por el Estado de bienestar, es una forma de gestión que empieza a quedar atrás porque desde finales de los años setenta la política social no parte ya de supuestos universales y generales, sino de beneficios focalizados; es decir, de apoyos que deben justificarse para grupos específicos y no para anónimos. En este caso una política social deja de ser política administrada por el Estado cuando los grupos que reclaman beneficios se organizan, formulan demandas y cooperan con la autoridad gubernamental en la búsqueda de respuestas que permitan la acción corresponsable (autoridad y ciudadanos) para la atención de los problemas sociales. En este sentido una política pública se caracteriza porque tanto grupos de la sociedad como las autoridades constituidas asumen la responsabilidad de atender y mejorar las condiciones de vida.

13.- Fonaes, a decir de los propios beneficiarios, representa la institución mejor enfocada al combate de la pobreza ya que es un programa que ha fomentado la producción de alimentos básicos, ha creado empleos y ha contribuido, mediante la capacitación, a que los grupos sociales, principalmente del medio rural, transiten de las estrategias de supervivencia al autodesarrollo y hacia una mejor calidad de vida. Por ello, la propuesta de esta investigación es mantener y mejorar esta función social de la institución ante las difíciles condiciones de globalización económica.

ANEXOS

**Cuadro 1. Requisitos para apoyar a los grupos sociales
Principales Instrumentos de apoyo del Fonaes**

Capital de Riesgo	Primer Paso Productivo (PPP)
<ul style="list-style-type: none"> • El grupo interesado se organiza en una figura jurídica. • Presenta un Proyecto productivo o de servicio que se sea viable técnica, económica y socialmente. • Solicitud de apoyo. • Acta Constitutiva. • Registros correspondientes. • Estructura organizativa. • Reglamento de trabajo. • Puede gestionar un apoyo que representa hasta la tercera parte de la inversión requerida (40%). Fonaes, sólo aporta recursos para capital de trabajo e infraestructura (maquinaria y equipo). • La otra parte, la aporta el grupo social en efectivo o en especie (60%), que pueden ser instalaciones, maquinaria y equipo, tierras de labor, pastizales, materiales, materias primas y mano de obra. • El tiempo de recuperación es de acuerdo a la actividad productiva (Cuadro 2). <p>Se firma un convenio o contrato de asociación en participación en donde Fonaes participa en las utilidades y pérdidas, en la misma proporción de su aportación en el capital.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los solicitantes pueden organizarse en un Grupo de Trabajo o figura jurídica. • Presentan un Perfil de Proyecto. • Presentan solicitud de apoyo. • Nombramiento de un Responsable Social. • Constancia de Domicilio. • Apoya básicamente para el pago de jornales, Insumos e implementos. • No requiere de aportaciones económicas específicas ni garantías. • El tiempo de recuperación es en un promedio de 2 años. • Se firma un convenio o contrato de concertación.

Fuente: Fonaes, Dirección General de Planeación, Empresas constituidas en el período 1992-2000. Fonaes-Sedesol, Enciclopedia Temática, Actividades Productivas Sociales, Tomo II, 2000. Sedesol, Reglas de Operación 1999, Ramo General 26: Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza, Ramo General 20: Desarrollo Social.

Nota: A partir del 2002, éstos instrumentos cambiaron de nombre, bajo el mismo esquema de apoyo: El primero cambió a Capital de Riesgo Solidario y el segundo a Capital de Trabajo Solidario.

Cuadro 2. Capital de Riesgo
Recursos máximos aportados por socio, empresa y plazos de recuperación 1999-2001

VERTIENTE PRODUCTIVA	MONTO MÁXIMO POR SOCIO (*)			INCREMENTO	MONTO MÁXIMO POR EMPRESA (*)			INCREMENTO	PLAZO MÁXIMO DE RECUPERACION (**)			
	1999	2000	2001	%	1999	2000	2001	%	1999	2000 y 2001		
										ACTIVO FUJO	CAPITAL DE TRABAJO	
PECUARIO	30.0	33.0	36.0	20	478.0	622.0	874.0	21	8	8	2	
ACUICOLA	6.00	18.0	22.0	100	8.00	625.0	578.1	100	0	6	2	
FORESTAL	10.0	11.0	12.1	21	478.0	600.0	660.0	18	8	8	2	
PESQUERA	18.0	19.0	22.0	23	478.0	625.0	678.1	22	5	5	2	
AGROINDUSTRIALES	10.0	11.0	12.1	21	1020.0	1020.0	1122.0	10	8	8	2	
EXTRACTIVA	12.0	13.2	23.0	82	960.0	848.0	1040.0	21	8	8	2	
MICROEMPRESAS	20.0	22.0	24.2	21	220.0	242.0	280.2	21	5	5	2	
SERVICIOS	20.0	22.0	24.2	21	250.0	275.0	302.5	21	5	5	2	
COMERCIALIZACION	10.0	11.0	12.1	21	810.0	1060.0	1100.0	21	6	6	2	

Fuente: Fondo Nacional de Apoyo a las Empresas Sociales, Reglas de Operación 1999, 2000 y 2001.

(*) Miles de pesos

(**) Años. A partir del 2000 la recuperación del capital de trabajo es de acuerdo al ciclo productivo. Entre el 2000 y 2001 sólo varió el rubro de Servicios se incremento de 1 a 2 años el lapso de pago.

Cuadro 3. Empresas de Solidaridad constituidas durante el periodo 1992-1994

ENTIDAD FEDERATIVA	EMPRESAS APOYADAS DIRECTAMENTE CON CAPITAL DE RIESGO					EMPRESAS CON FONDOS DE FINANCIAMIENTO Y GARANTÍA			GRAN TOTAL	
	AGRICOLAS Y AGRONINDUSTRIALES	COMERCIALIZACION	EXTRACTIVAS	PECUARIAS, FORESTALES Y PESQUERAS	MICROEMPRESAS	TOTAL	NAFIN	BANRURAL		TOTAL
AGUILCALIENTES	4	3	1	35	21	45	488	0	488	518
BAJA CALIFORNIA	2	1	0	7	7	17	0	0	17	34
BAJA CALIFORNIA SUR	28	0	0	28	0	56	127	0	127	183
CAMPECHE	0	2	1	21	17	41	0	218	218	259
COAHUILA	8	24	4	40	20	96	1,214	0	1,410	1,506
COLIMA	6	0	0	3	21	30	320	0	320	350
CHIHUAHUA	12	48	1	18	18	97	18	0	115	127
CHIRIHUAHUA	1	20	3	28	37	89	628	0	628	717
DISTRITO FEDERAL	2	18	0	0	30	54	698	48	804	758
DURANGO	37	22	12	28	22	121	677	9	686	707
GUANAJUATO	3	8	2	13	10	36	301	1	302	305
GUERRERO	8	37	4	38	22	109	204	0	204	212
HIDALGO	3	3	0	27	27	57	0	0	57	60
JALISCO	6	21	4	28	28	79	128	8	128	207
JALISCO	48	9	2	62	48	167	28	11	206	181
MICHOCACAN	27	20	1	48	22	112	387	0	387	499
MORELOS	18	1	2	38	10	69	424	4	428	446
MAYAGUEZ	12	1	0	47	3	63	927	0	927	939
NAHUAYLTLAN	1	14	1	3	3	22	1,918	22	1,940	1,942
OAXACA	11	41	0	44	10	116	484	19	513	524
PUEBLA	26	64	7	63	27	187	130	0	130	317
QUERETARO	0	0	7	7	6	26	216	6	222	228
QUINTANA ROO	18	17	17	118	38	191	182	44	226	407
SIERRA LEONA	2	17	3	128	2	144	80	0	80	224
SINALOA	3	3	0	84	11	101	1	12	113	116
SONORA	4	18	7	108	8	145	1,108	48	1,156	1,301
TAMASOPO	1	2	1	30	26	60	432	0	432	461
TAMULIAPAN	1	12	0	48	18	79	127	0	127	128
TLAXCALA	17	0	0	34	23	64	38	0	38	101
VERACRUZ	26	19	7	123	9	175	288	19	312	488
YUCATAN	38	1	1	82	0	90	1,147	0	1,237	1,327
ZACATECAS	84	38	6	22	28	188	224	0	234	418
TOTAL	449	488	118	1,432	665	2,914	12,853	764	13,617	14,531

Fuente: Sodesol, Programa Nacional de Solidaridad, Información básica sobre la ejecución y desarrollo del programa 1989-A91994, p. 123.

Cuadro 4. Primer Paso Productivo
Recursos máximos aportados por empleo, proyecto y plazos de recuperación 1999-2001

VERTIENTE PRODUCTIVA	MONTO MÁXIMO POR EMPLEO (*)				MONTO MÁXIMO POR PROYECTO (*)				PLAZO MÁXIMO DE RECUPERACION (**)		
	1999	2000	2001	%	1999	2000	2001	%	1999	2000	2001
PECUARIO	3.8	4.8	4.8	21	200.0	200.0	220.0	10	2	2	2
ACUICOLA	0.0	4.2	4.8	100	0.0	150.0	166.0	100	0	2	2
FORESTAL	3.9	4.2	4.8	21	300.0	200.0	220.0	-38	2	2	2
PESQUERA	3.8	4.2	4.8	21	160.0	160.0	185.0	10	1	2	2
AGROINDUSTRIALES	2.8	3.2	3.6	21	160.0	160.0	166.0	10	2	2	2
EXTRACTIVA	7.7	8.8	9.4	22	480.0	480.0	495.0	10	2	2	2
MICROEMPRESAS	3.8	4.2	4.6	21	110.0	110.0	121.0	10	2	2	2
SERVICIOS	4.3	4.7	5.2	21	100.0	100.0	110.0	10	1	1	2
COMERCIALIZACION	2.7	3.8	3.3	22	240.0	240.0	264.0	10	2	2	2

Fuente: Fondo Nacional de Apoyo a las Empresas Sociales, Reglas de Operación 1999, 2000 y 2001.

(*) Miles de pesos

(**) Años

Cuadro 5. Desglose de resultados durante el periodo 1992-2000

	C.R.	FONDOS	CAJAS	FAAFE	OTROS	TOTAL
1992-1194	814,437.00		118,216.00	1,996.60	39,900.00	774,549.60
SUBTOTAL	814,437.00		118,216.00	1,996.60	39,900.00	774,549.60
1995	117,838.90	68,806.50	35,834.40	1,800.20	24,000.00	248,080.00
1996	149,023.50	153,330.70	54,584.70	992.00	45,000.00	402,930.90
1997	249,605.10	179,606.00	38,602.00	1,525.20	82,100.00	551,438.30
1998	329,097.90	172,499.50	53,277.50	2,238.20	91,067.10	648,180.20
1999	235,361.70	146,428.30	256,887.10	6,911.00	109,861.80	755,449.90
2000	268,340.59	135,136.46	84,809.79	9,552.46	78,562.70	576,402.00
SUBTOTAL	1,349,267.69	855,807.46	523,995.49	22,819.06	430,591.60	3,182,481.30
TOTAL	1,963,704.69	855,807.46	642,211.49	24,815.66	470,491.60	3,957,030.90

Fuente: Fones, Dirección General de Planeación, Balance operativo 1992-2000.

C.R: Capital de Riesgo.

PPP: Primer Paso Productivo.

FONDOS: Fondos de Financiamiento y Garantía.

CAJAS: Cajas Solidarias y Cajas Locales.

FAAFE: Fondo de Apoyo al Acompañamiento y Formación Empresarial.

Cuadro 6. Apoyos realizados durante el periodo (1992-2000)

GOBIERNO DE CARLOS SALINAS DE GORTARI 1992-1994			
INSTRUMENTOS DE APOYO:	INVERSIÓN (Miles de Pesos)	No. DE EMPRESAS, FONDOS CAJAS Y ACCIONES	EMPLEOS
C.R.	614,437.00	2,914	82,314 directos
FONDOS	118,216.00	87 Fondos (13,442 Empresas)	28,508 indirectos
CAJAS	1,996.60	120 Regionales y 2,172 Locales	98,308 productores
FAAFE	39,900.00	500 Acciones	
SUBTOTAL	774,649.60		
GOBIERNO DE ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN 1996-2000			
INSTRUMENTOS DE APOYO:	INVERSIÓN (Miles de Pesos)	No. DE EMPRESAS, FONDOS CAJAS Y ACCIONES	EMPLEOS
C.R.	1,349,267.69	4,433	525,595 directos
P.P.P.	855,807.46	13,336	180,968 temporales
FONDOS	523,995.49	428 Fondos (10,010 Empresas)	857,511 indirectos
CAJAS	22,819.08	115 Regionales y 1,520 Locales	100,000 productores
FAAFE	430,591.60	21,383 Acciones	
SUBTOTAL	3,182,481.30		
MONTOSES TOTALES			
INSTRUMENTOS DE APOYO:	INVERSIÓN (Miles de Pesos)	TOTAL DE EMPRESAS, FONDOS CAJAS Y ACCIONES	EMPLEOS
C.R.	1,963,704.69	7,347	607,909 directos
P.P.P.	855,807.46	13,336	180,968 temporales
FONDOS	642,211.49	515 Fondos (23,452 Empresas)	114,259 indirectos
CAJAS	24,815.66	235 Regionales y 3,692 Locales	198,306 productores
FAAFE	470,491.60	21,883 Acciones	
GRAN TOTAL	3,957,030.90		

Fuente: Fonae, Dirección General de Planeación, Balance operativo 1992-2000.

Fonae-Sedesol, Enciclopedia Temática, Actividades Productivas Sociales, Tomo II, 2000.

Sedesol, Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), Información básica sobre la ejecución y desarrollo del programa, 1° de diciembre de 1996 al 31 de agosto de 1994.

Cuadro 7. Apoyos realizados por entidad federativa

Estado	Monto	%
Aguascalientes	4,344,639.42	1.00%
Baja California	5,596,410.10	1.29%
Baja California Sur	12,575,787.55	2.89%
Campeche	9,257,967.24	2.13%
Chiapas *	61,660,800.89	14.15%
Chihuahua	3,591,500.00	0.82%
Coahuila	12,486,391.85	2.87%
Colima	2,795,384.00	0.64%
Distrito Federal	2,049,564.00	0.47%
Durango	15,099,878.66	3.47%
Guanajuato	5,920,420.80	1.38%
Guerrero*	33,750,022.28	7.75%
Hidalgo	17,143,301.18	3.94%
Jalisco	18,622,877.00	4.55%
Morelos	6,366,071.70	1.48%
Nayarit	9,156,224.50	2.10%
Nuevo León	5,677,241.00	1.30%
Oaxaca*	41,506,566.69	9.53%
Puebla*	42,711,750.20	9.80%
Querétaro	6,677,952.01	1.53%
Quintana Roo	6,435,340.50	1.48%
San Luis Potosí	20,859,546.66	4.74%
Sinaloa	13,232,554.83	3.04%
Sonora	17,091,884.52	3.92%
Tabasco	13,961,295.25	3.20%
Tamaulipas	10,963,553.99	2.52%
Tlaxcala	10,163,362.76	2.33%
Veracruz*	24,909,149.17	5.72%
Total	\$435,629,437.77	100.00%

Fuente: Fonases, Informe de Resultados, Ejercicio Anual 2000.

* Estados de mayor apoyo.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS:

Ayala Espino, José Luis, **Diccionario Modemo de la Economía del Sector Público**, México, Diana, 2000.

Ayala Espino, José Luis, **Límites del Mercado Límites del Estado**, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1992.

Benedicto, Jorge y Reinares, Fernando (eds), **Las Transformaciones de lo Político**, Madrid, Alianza Editorial, 1992.

Claus, Offe, **Contradicciones en el Estado del Bienestar**, Madrid, Alianza Editorial, 1994.

García-Pelayo, Manuel, **Las Transformaciones del Estado Contemporáneo**, Madrid, Alianza Universidad, 1977.

Jellinek, Georg, **Teoría General del Estado**, 2ª. Edición, Argentina, Albatros, 1970.

León A.; C. Steffen, **El Estado y Organizaciones Campesinas en el Altiplano Central**. Serie las organizaciones de productores rurales en México. Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma y Distribuidora e Impulsora Comercial Conasupo, México, 1986.

Tenzer, Nicolás, **La Sociedad Despolitizada**, Buenos Aires, Paidós, 1992.

Uvalle Berrones, Ricardo, **El Gobierno en Acción**, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.

Villarreal, René, **Liberalismo Social y Reforma del Estado**, México, Nacional Financiera y Fondo de cultura Económica, 1993.

Villarreal, René, **La Contrarrevolución Monetarista**, México, Océano y Fondo de Cultura Económica, 1984.

Boltvinik, Julio, **Pobreza y Distribución del Ingreso en México**, México, Siglo XXI Editores, 1999.

DOCUMENTOS:

Aguilar Villanueva, Luis F., Política y Racionalidad Administrativa, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982.

Aguilar Villanueva, Luis, Solidaridad Tres Puntos de Vista, México, Consejo Consultivo de Solidaridad, 1994.

Asociación Franco-Mexicana de Administradores Públicos, A.C., La Organización de la Administración Pública ante los nuevos retos del Estado, México, 1997.

Consejo Consultivo del Pronasol, EL Combate a la Pobreza, México, 1990

Empresas de Solidaridad, Lineamientos Generales de Operación, México, 1993.

Empresas de Solidaridad, Avance en la Constitución de Cajas Solidarias al 31 de enero de 1994, México, 1994.

Empresas de Solidaridad, Informe de Actividades 1994, México, 1995.

Fonaes, Dirección General de Planeación, Balance Operativo (1992-2000), México, 2001.

Fonaes, Dirección General de Planeación, Informe de Resultados, Ejercicio Anual 2000, México, 2000.

Fonaes, Reglas de operación del Programa de Empresas Sociales, México, 1999.

Fonaes-Sedesol, Enciclopedia Temática Actividades Productivas Sociales. Tomo I y II, México, 2000.

García J., Alma Luz, Producción e Industrialización de Cacahuat en el Poniente del Estado de Morelos, tesis de Maestría Departamento de Centros Regionales, Universidad Autónoma Chapingo, México, 1999.

García S., Ulises Alejandro, El Respeto Absoluto a los Derechos Humanos, una exigencia actual de la Sociedad Civil Mexicana, Tesis de licenciatura, Facultad de Derecho, UNAM, 1988.

Instituto de Estudios Económicos, Políticos y Sociales, Reforma del Estado: Las Razones y los Argumentos, México, 1992.

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, Proyectos Sociales para Pequeñas Empresas Rurales, San José Costa Rica, 1993.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, **Diccionario Jurídico Mexicano**, Tomo II, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1983.

Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal, México, Instituto de Administración del Estado de México, 1984.

Oswald Spring, Ursula, **Criterios de Evaluación para la Organización y Modernización del Campo**, México, Cuadernos Agrarios No.1, 1991.

Pérez Bello, Noé, **Los Cambios Institucionales del Estado y la Administración Pública Moderna**, Tesis de Licenciatura, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública Federal**, México, 1998.

Sedesol, **Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol)**, Información básica Sobre la Ejecución y Desarrollo del Programa, 1° de diciembre de 1988 al 31 de agosto de 1994, México, 1994.

Sedesol, **Reglas de Operación 1999**, Ramo General 26: Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza, Ramo General 20: Desarrollo Social, México, 1999.

PERIÓDICOS:

Arredondo Ramírez, Vicente, **El Progreso, Instrumento de Política Social de Inversión en Capital Humano**, Periódico **La Jornada**, México, 30 de mayo de 2001.

Banco Mundial, **Estudio para América Latina**, Periódico **La Jornada**, México, 2 de mayo de 2001.

Bartra, Armando, **Incompetitivo el Agro Mexicano**, Periódico **El Financiero**, México, 24 de mayo de 1993.

Boltvinik, Julio, **El presidente Fox creó un millón 300 mil pobres**, Periódico **La Jornada**, México, 14 de agosto de 2002.

Boltvinik, Julio, **Se eleva el número de pobres extremos en los centros urbanos**, Periódico **La Jornada**, México, 13 de octubre de 2001.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), **Panorama Social de América Latina 2000-2001**, Periódico **La Jornada**, México, 16 de octubre de 2001.

Enciso, L. Angélica, **Sin cambio el presupuesto de \$3.00 por pobre establecido en el Progreso desde 1997**, Periódico **La Jornada**, México, 31 de agosto de 2001.

Martínez Veloz, Jaime, Donde está la Política Social, Periódico La Jornada, México, 8 de octubre de 1999.

Moreno Ortiz, Humberto, Desdefía el gobierno a las Empresas Sociales, Periódico La Jornada, México, 26 de agosto de 2001.

Rodríguez Araujo, Octavio, ¿Sujeto o predicado?, Periódico La Jornada, México, 17 de octubre de 1996.

Vázquez Mota, Josefina, Excluidos de políticas sociales, más de 13 millones de mexicanos, Periódico La Jornada, México, 14 de agosto de 2002.

Vázquez Mota, Josefina, Para combatir la pobreza impulsaremos proyectos productivos, Periódico La Jornada, México, 6 de diciembre de 2001.

REVISTAS:

Balace del Sexenio Salinista (1988-1994), Revista Momento Económico No. 76, México, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma México, 1994.

El papel del Estado en los procesos actuales, Revista de la Secretaría de Gobernación, México, Secretaría de Gobernación, 1997.

Los doce últimos años, Revista este País, México, 1995.

Los liberalismos, Revista Liberalismo Social, Tomo IV, Vol. II, México, 1992.

Racionalidad del Estado Mexicano, Revista Colegio Nacional de Administración Pública No. 3, México, 1993.

Reforma del Estado y Justicia Social, Revista Nexos, México, 1990.

Los liberalismos, Revista Liberalismo Social, Tomo IV, Vol. II, México, 1992.

Reforma del Estado y Justicia Social, Revista Nexos, México, 1990.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**