

Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Filosofía y Letras

Estado y Política Social en México
Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de
Solidaridad, FONAES

Tesina para obtener el Título de
Licenciado en Estudios Latinoamericanos

Autor José Rafael López García

Asesor José Luis Ávila Martínez



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**A mi madre y a mi padre
quienes encendieron una luz de aprendizaje que perdura**

**A Cynthia, Santiago y Aranza
por transitar juntos el sendero lleno de esperanzas**

**A mis hermanas y hermanos
por la bóveda llena de estrellas que siempre me iluminan**

Estado y Política Social en México
Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad, FONAES

Autor José Rafael López García

Asesor Maestro José Luis Ávila Martínez

Índice general

I. Introducción.....	i
II. Capítulos.....	1
Capítulo 1.....	1
1. Estado y su función en política social.....	1
1.1 Estado interventor y política social.....	6
1.2 Estado neoliberal y política social.....	13
Capítulo 2. Estado interventor versus Estado neoliberal.....	19
2.1 Modelos y características de la política social.....	19
2.2 Redes Mínimas de Protección Social.....	24
Capítulo 3. Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad.....	33
3.1 Antecedentes específicos.....	33
3.1.1 El Problema Social.....	34
3.1.2 El Programa Nacional de Solidaridad.....	35
3.1.3 Solidaridad en la Producción.....	39
3.2 Modelo de gestión y operación.....	40
3.2.1 La empresa social.....	41
3.2.2 La asociación en participación.....	42
3.2.3 La aportación solidaria.....	43
3.3 Orientación y evolución.....	44
3.3.1 Objetivos y estrategias.....	46
3.3.2 Evolución.....	46
3.4 Estrategias específicas de operación.....	49
3.4.1 FONAES y la focalización.....	50
3.4.2 FONAES y los programas de empleo.....	53
Capítulo 4. Resultados y evaluaciones externas.....	56
4.1 Apoyos para la formación de capital productivo.....	58
4.2 Apoyos para el facultamiento empresarial.....	62
4.3 Apoyos a la población objetivo a través de fondos y fideicomisos.....	64
4.4 Ocupación generada o preservada por los apoyos de FONAES para formación de capital productivo.....	65
4.5 Evaluaciones externas.....	66
5. Conclusiones a manera de síntesis.....	73
III. Fuentes de consulta.....	85
IV. Índice de cuadros.....	91
V. Índice de gráficas.....	92

I. Introducción

La presente tesina presenta el modelo y la gestión del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas en Solidaridad como una experiencia de política social ejecutada por el Gobierno de México, dirigida a atender necesidades de desarrollo productivo de un sector de la población caracterizada por su situación de pobreza y pobreza extrema.¹

Este tipo de programa ha sido de uso frecuente en América Latina por diversos gobiernos todos ellos orientados bajo el pensamiento neoliberal.

El capítulo uno aborda la función del estado en política social e inicia con la revisión de compromisos adquiridos por el gobierno federal a través de la suscripción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y con la observancia de lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se realiza una síntesis de momentos históricos de la posición del Estado para atender la desigualdad social y, en su caso, constituirse como garante y promotor de la cobertura social.

El capítulo concluye con la identificación de dos modelos de Estado: el Interventor que surge con la Revolución y el cual se consolidó con la promulgación de la Constitución Política de 1917 a fin de garantizar la igualdad de oportunidades de todos los mexicanos; y el estado Neoliberal que modificó estructuralmente la concepción con respecto a la seguridad social y concibe como una corresponsabilidad de la sociedad, la búsqueda del bienestar, la calidad de vida y de la seguridad social.

La exposición de este primer capítulo contextualiza el escenario mexicano en que se originan y desarrollan las Redes Mínimas de Protección Social concebidas por organismos financieros multilaterales como un complemento de gobernabilidad necesario a las reformas económicas y al redimensionamiento del estado, así como concebida por el estado mexicano como expresión de su compromiso en la ejecución de una estrategia de política social en el marco de las reformas estructurales diseñadas con el objetivo de enfrentar el empobrecimiento y los costos sociales derivados de las reformas de primera generación.²

¹ En la presente tesina se entenderá como pobreza extrema a la población que no cubre las necesidades de alimentación, vivienda y salud; como pobreza a la población que cuenta con posibilidades de vivienda, educación y alimentación pero carece de las capacidades para el desarrollo de actividades productivas y de organización.

² Se denomina reformas de primera generación al conjunto de recomendaciones en materia de política económica emitidas por el Consenso de Washington. Williamson, John, "No hay consenso.

El segundo capítulo presenta los conceptos generales y específicos para el diseño y elaboración de una política social. Se reúnen los elementos técnicos necesarios para definir los objetivos de la política pública, los destinatarios de sus acciones, actores participantes en su diseño y ejecución, así como la cobertura de la misma.

El primer apartado se aborda desde una perspectiva latinoamericana a partir de propuestas presentadas por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), para la cual la política social se ha de diseñar a partir de los siguientes principios: a) universalidad que consiste en garantizar a los ciudadanos protección o beneficios para participar plenamente en la sociedad y; b) solidaridad entendida como participación diferenciada en el financiamiento y en el acceso a la protección social.

El segundo apartado del capítulo profundiza en diversas expresiones de redes mínimas de protección social a través de la revisión de diversas experiencias latinoamericanas, en específico, Programas de Acción Social en Costa Rica; Fondos de Emergencia Social en El Salvador; y Fondos de Inversión Social en Chile.

Los capítulos tres y cuatro examinan el Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (FONAES), intervención pública federal concebida como complemento productivo del Programa Nacional de Solidaridad para fortalecer al sector social “promoviendo acciones productivas que ofrezcan medios de vida a un amplio sector de mexicanos que necesiten impulsos para constituirse en unidades económicas rentables”.³

En el primer apartado del capítulo tres se revisa la situación social que prevalecía en México como resultado de la aplicación de la primera generación de reformas estructurales, reformas que para México y toda América Latina, resultaron en que a la década de los ochentas se le denominara la “década perdida” como un concepto que da muestra de la magnitud del retroceso socioeconómico y del desarrollo en los países de la región.⁴

En la continuidad del capítulo, se examina la composición del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) presentando genéricamente a los destinatarios de sus

Reseña sobre el Consenso de Washington y sugerencias sobre los pasos a dar”, en *Revista Finanzas y Desarrollo*, septiembre de 2003.

³ Secretaría de Desarrollo Social, *Empresas de Solidaridad, Lineamientos Generales de Operación*, mimeógrafo, México, 1992, p. 1.

⁴ La CEPAL caracteriza a esta década por: sus altos niveles de deuda externa, una fuerte inadecuación entre la composición de los bienes ofrecidos por los países latinoamericanos y el mercado internacional, así como un cúmulo de rezagos e insuficiencias de demandas sociales no satisfechas.

acciones y la estructura programática. En particular, se hace una revisión de las acciones de la vertiente productiva del Pronasol, previas al decreto de creación del FONAES, dirigidas a través de créditos y apoyos para la producción de alimentos básicos como maíz y frijol, promoción de empresas, infraestructura agrícola y la preservación de espacios naturales.

Una revisión sobre los diversos momentos históricos por los que ha transitado el FONAES, se realiza en la tercera parte del presente capítulo identificando sus objetivos, a los destinatarios de sus acciones, cobertura y mecanismos financieros de apoyo.

El capítulo cuatro presenta resultados de FONAES en el periodo 2001-2006, en tres grandes vertiente: 1) apoyos para la formación de capital productivo; 2) apoyos para el facultamiento empresarial; y 3) apoyos a la población objetivo a través de fondos y fideicomisos.

El capítulo concluye con información resultado de evaluaciones externas realizadas por instituciones de educación superior, a partir del año 2000 y hasta el 2006, con la finalidad de analizar su desempeño y los impactos que generan los recursos que se han asignado a la institución.

Las conclusiones de la tesina se presentan a manera de síntesis con respecto al estado, su función en seguridad social, cobertura de sus acciones y, en particular con respecto, a las acciones realizadas por el FONAES.

La presente tesina busca ofrecer una visión panorámica de un tema vasto, por lo que es un estudio parcial que permite el acercamiento al tema y sentar las bases para, en estudios posteriores, profundizar en sus particularidades. Lo anterior es de relevancia, dado que las reflexiones y comentarios se realizarán en función exclusivamente de la información que se vierte en la presente tesina.

La política social se define como el conjunto de acciones y programas que diseñan y ejecutan los gobiernos para atender las necesidades básicas de la población. En términos operativos, se trata de un conjunto de programas e instrumentos que contemplan distintas acciones orientadas a mejorar el nivel de vida de la población y reducir la pobreza y la pobreza extrema.⁵

Considero que este tema resulta importante en el Colegio de Estudios Latinoamericanos porque la actualidad de América Latina se ha modificado sustancialmente; las historias se inscriben en múltiples escenarios que conforman nuevos espacios sociales, geopolíticos y económicos por lo cual se hace

⁵ Medina H., Fernando, "La política social en México 1995-200: evaluación de resultados" en *Seminario de alto nivel sobre las funciones básicas de la planificación. Compendio de experiencias exitosas*, Serie Seminarios y Conferencias, número 8, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile, mayo de 2001, p. 212.

necesario el conocimiento de las actuales nuevas realidades, en las que se desenvuelve el ser latinoamericano.

Asimismo, las políticas públicas en América Latina adquieren día a día mayor relevancia en la transformación del ser latinoamericano y su estudio enriquece nuestro conocimiento en la formación de identidades y nos provee de ejemplos que coadyuvan a la generación de propuestas factibles de constituir nuevos modelos.

La presente tesina se realiza con base en la formación académica humanista que considero característica de Estudios Latinoamericanos, desde una perspectiva global (interdisciplinaria⁶) para analizar, crear, aportar y/o desarrollar alternativas a problemáticas diversas; reconociendo herramientas teóricas y prácticas que permitan incidir y modificar planes y programas públicos o privados.

El Dr. Mario Miranda Pacheco señala con respecto al quehacer de Estudios Latinoamericanos, "...explicar y comprender América Latina y por ende asumir la función ético-social de contribuir con su estudio a su transformación, debemos situarnos ante una condición histórica que nos hace latinoamericanos y ante un oficio —el de latinoamericanista o latinoamericanólogo-, que es fruto de una opción académica y profesional".⁷

Continúa el Dr. Miranda sobre las tareas del latinoamericanista, "...comprender y explicar América Latina (...) son actitudes y actividades que, implicándose recíprocamente borran sus fronteras en la reconstrucción histórica de complejos procesos formativos, en la identificación de problemas comunes y específicos de nuestros pueblos, en la construcción de una imagen que no sólo es concepto, sino, y sobre todo, realidad que debe de ser estudiada para entenderla y explicarla, para integrarla y transformarla".⁸

A partir de estas reflexiones y con la formación humanista en la que nada está fuera del ámbito del ser humano y su cultura; y del proceso de aprendizaje constante en el que nuestros países se desarrollan, es que se presenta la presente tesina para optar por el grado de licenciatura en Estudios Latinoamericanos.

⁶ Conforme a la definición del Dr. Rafael Alhama Belamaría, investigador del Instituto de Estudios e Investigaciones del Trabajo, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social de la República de Cuba, enfoque interdisciplinario es el análisis integral del objeto de conocimiento a través del estudio de las interrelaciones que se establecen entre las diversas disciplinas que intervienen en el proceso. www.ieit.cu

⁷ Miranda Pacheco Mario, Estudios latinoamericanos. Pláticas y reflexiones. Edición del Colegio de Estudios Latinoamericanos. Facultad de Filosofía y Letras, UNAM, p. 4, México, 1997.

⁸ Ibídem, p. 4.

II. Capítulos

Capítulo 1

1. Estado y su función en política social

Los Estados Nacionales con independencia de sus formas de gobierno, orientación ideológica o nivel de desarrollo incluyen en sus políticas públicas una línea de atención para la seguridad social. Esta seguridad puede diferenciarse por su grado de profundidad en la atención y cobertura poblacional pudiendo ser, en algunos casos, de promoción u orientación y de cobertura a sectores vulnerables debidamente focalizados o de cobertura universal para todos los sectores de la población.

Marc Rimez y León Bendesky señalan que:

“Las políticas sociales son inseparables del modelo de desarrollo y de las políticas económicas seguidos en el país en el cual se aplican. En general, tienen los mismos fundamentos ideológicos que el modelo de desarrollo. Las políticas sociales guardan una estrecha relación con las políticas económicas”.¹

La definición de la política social de un Estado, en su generalidad contempla compromisos y definiciones de ordenamientos legales de carácter nacional o supranacional, éstos últimos como resultado de su adhesión a organizaciones multinacionales o de compromisos con instituciones multilaterales. Un claro ejemplo de estos últimos son los contraídos con instituciones de financiamiento internacional como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial o de su adhesión a la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

En 1948 los países integrantes de la ONU, entre los que se incluye México, en sesión de su Asamblea General emiten “*La Declaración Universal de Derechos Humanos*” que es un conjunto de principios que se conciben como un ideal común por el que todas las naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones promuevan el respeto a los derechos y las libertades en ella contenidos, y aseguren su reconocimiento y aplicación universal y efectivo, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los territorios colocados bajo su jurisdicción.

¹ Rimez Marc y Bendesky, León, “Dos decenios de política social. Del universalismo segmentado a la focalización”, En Clavijo, Fernando (comp.). *Reformas Económicas en México, 1982-1999. Lecturas. El Trimestre Económico 92*. México: Fondo de Cultura Económica y CEPAL, México. 2000, p.436

Los Estados miembros de la ONU considerando que “los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado (...) su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres, y se han declarado resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad”² establecieron que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”; de igual manera reconocen que “Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”.³ Asimismo refiere que: “Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social...”.⁴

La Declaración menciona con gran precisión las responsabilidades a las que se comprometen sus Estados miembros con relación a la seguridad social:

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene además derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”.⁵

Con relación a la educación señala: “Debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental (...) el acceso a los estudios superiores será igual para todos”.⁶

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos incorpora la responsabilidad del Estado para atender, brindar y cubrir asistencia social para su sociedad y, entre otras, realiza las siguientes referencias a la seguridad social:⁷

- ❑ Todo individuo tiene derecho a recibir educación, a la protección de la salud.
- ❑ Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa.

² *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 10 de diciembre de 1948, p. 1

³ *Ibíd.*, p. 2

⁴ *Ibíd.*, p. 3

⁵ *Ibíd.*, p. 5

⁶ *Ibíd.*, p. 5

⁷ Todas las referencias son tomadas de *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, CP. 04510, México, D.F., <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/>.

- ❑ Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.
- ❑ La seguridad social cubrirá los accidentes, enfermedades profesionales y no profesionales y maternidad; la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.
- ❑ Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas.

Respecto al desarrollo y crecimiento económico del sector social se menciona lo siguiente:

- ❑ Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que sea integral y sustentable mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza.
- ❑ Se apoyará e impulsará a las empresas del sector social de la economía bajo criterios de equidad social y productividad y se establecerán los mecanismos que faciliten su organización y la expansión de su actividad económica.
- ❑ Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; se promoverá la creación de empleos y la organización social para el trabajo.

También, es posible identificar las siguientes responsabilidades y compromisos:

- ❑ Se le reconoce a la persona por su sola condición de tal, por tanto inherente a su dignidad, a su valor de persona. Este no es un derecho de trabajador, es un derecho fundamental de todo ser humano y la sociedad en su conjunto y el Estado, están obligados a respetarlo, promoverlo, garantizarlo y satisfacerlo.
- ❑ Es universal porque pertenece a todo ser humano, en condiciones de igualdad y no discriminación y la misma compromete al Estado y a la sociedad a su cobertura.

El reconocimiento de la responsabilidad del estado en materia de seguridad social, encuentra antecedentes en el siglo XVI en el que diversos textos sugieren que ha buscado constituirse como garante y promotor de la cobertura social. Por ejemplo, Juan Luis Vives en su obra *“El Socorro de los Pobres”* enuncia:

“Desvelo de los administradores de la ciudad debe ser cuidar y poner todo su esfuerzo en que los unos sean socorro de los otros, y nadie sufra agobio ni reciba daño injusto y que al que es más débil el que es más poderoso le asista a fin de que con la concordia del común y la solidaridad ciudadana se aumente el mutuo amor de día en día y permanezca para siempre”.⁸

⁸ Martín, Norman F., *Pobres, Mendigos y Vagabundos en la Nueva España, 1702-1766: Antecedentes y soluciones presentadas en Estudios de Historia Nueva Hispana*, Universidad

No obstante, el autor menciona que no se ha de permitir la mendicidad y que “a ningún artífice ha de faltarles oficiales, ni a los pobres les falten oficinas, asignándose a cada artífice, por autoridad pública, cierto número de los que no pueden tener por sí fábrica alguna”.⁹

En el mismo tenor, Cristóbal Pérez de Herreras, en sus “*Discursos para el amparo de los legítimos pobres*”, expone que “en centros ex profeso subvencionados por el Estado, pobres sin medios de sostenerse por si mismos, recibirían asistencia en forma de instrucción, en algún arte u oficio, o asignación directa en labores industriales o en obras públicas”.¹⁰

Ambos autores ejemplifican la obligación del estado a no permitir la vida ociosa, a facilitar el trabajo productivo y proporcionar un arte u oficio a la población.

La conquista española no ofreció, a pesar de la gran bonanza económica de la época, soluciones a la pobreza y problemática social derivada de la implantación y desarrollo del modelo económico, derivando en un aumento del número de pobres que estuvo en franco crecimiento y con evidentes signos de descomposición durante toda la época.

Alexander Von Humboldt escribe lo siguiente con respecto a la situación en este momento histórico de México:

Es el país de la desigualdad. Acaso en ninguna parte la hay más espantosa en la distribución de fortunas, civilización, cultivo de la tierra y población... La arquitectura, los edificios públicos y privados, la finura del ajuar de las mujeres, el aire de la sociedad, todo denuncia un extremo de esmero, que se contrapone extraordinariamente a la desnudez, la ignorancia y la rusticidad del populacho. Esta inmensa desigualdad de fortunas no sólo se observa en la casta de los blancos (europeos o criollos) sino igualmente se manifiesta entre los indígenas.¹¹

La aparición de movimientos independentistas y la conformación del Estado-Nación, modificaron de manera importante la apreciación estatal con respecto a su responsabilidad en materia de seguridad social. Durante el siglo XIX, nuevas

Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas, Volumen VIII, México 1985, p. 100.

⁹ *Ibidem*, p. 102.

¹⁰ *Ibidem*, p. 103.

¹¹ Aguilar Camín, Héctor, *Después del Milagro*, México, Cal y Arena, 1990, p. 208.

formas de beneficencia pública y privada desplazan el espíritu paternal, protector de desamparos y desigualdades de la legislación colonial y las órdenes religiosas.

El pensamiento liberal negó las obligaciones caritativas y asistenciales del Estado y desarticuló la filantropía eclesiástica y con ello a las únicas y aisladas acciones que corresponderían ahora a una política social: hospitales, asilo, atención de pobres. Sin embargo, en el periodo de la República restaurada, particularmente en la presidencia de Benito Juárez, se fortalecieron las acciones en el “campo de la política de educación bajo el imperativo de convertir a los individuos en ciudadanos”.¹²

Con Porfirio Díaz se defendió la idea de que el Estado no debía participar en la solución de problemas que aquejaban a las mayorías, ni convertirse en agente único y activo en materia de seguridad social; acorde con esta postura se consideró que la responsabilidad del Estado:

Debería limitarse a crear las condiciones adecuadas para el desarrollo de actividades privadas, las que debían aportar soluciones para los problemas sociales¹³ y que la situación de los sectores pobres sólo podía mejorar con medidas estatales de excepción o con la limosna individual.¹⁴

En su fase final, el porfirismo reconoció que debía “hacerse algo en bien de las clases populares, porque lo hecho hasta entonces por el régimen, aunque plausible, era insuficiente, sobre todo ante la amenaza socialista”.¹⁵ Finalmente, las profundas desigualdades y las tensiones sociales llevan a la búsqueda de nuevos mecanismos que se expresaron en el enfrentamiento y destrucción del régimen de Porfirio Díaz y el triunfo de la Revolución.

Hira De Gortari y Alicia Ziccardi señalan que “durante la república restaurada y el porfiriato imperó la concepción de que el Estado debería tener una política

¹² De Gortari, Hira y Ziccardi, Alicia. “Instituciones y clientelas de la política social: un esbozo histórico, 1867-1994”, en *Las políticas sociales de México en los años noventa*, México, Instituto Mora-IISUNAM-FLACSO-Plaza y Valdés, Primera Edición, 1996. p. 203.

¹³ Cosío Villegas, Daniel, Cuarta llamada particular”, en Moisés González Navarro, *Historia Moderna de México*, México, Ed. Hermes, 1973, p. XVIII.

¹⁴ A manera de ejemplo González Navarro narra la “cooperación” del gobierno para una causa noble como la inauguración del Hospital General; destaca la actitud del gobernador de Veracruz, quién destinó 500 pesos de su propia bolsa para repartirlos entre los pobres de su Estado e incluso el mismo Porfirio Díaz que habiendo recibido recursos para festejar su cumpleaños, los destina para repartirlo entre los pobres. González Navarro, Moisés, *La pobreza en México*, México, El Colegio de México, 1985, pp. 84-85.

¹⁵ *Ibidem*, pp. 104-105.

abstencionista, lo que explica la ausencia de una política general para combatir los problemas sociales más agudos”.¹⁶

En el siglo XX nuevamente se modificó la visión estatal y se admitió que entre las tareas del Estado, se encontraba moderar la opulencia y la miseria, sumar derechos sociales a los individuales y dar al gobierno una identidad proteccionista, paternal, tutelar e igualitaria.

Así en el primer decenio del siglo XX, y a pesar de que se generan nuevas ideas en materia de seguridad social, se hablaba que hasta el 84% de la población era una muchedumbre de menesterosos y con fuertes rasgos de desigualdad y fragmentación:

“La situación se asemejaba cada vez más la época colonial, otra vez se había caído en el despotismo ilustrado, por la blandura de la gente, blandura achacada a lo heterogéneo de una sociedad”.¹⁷

De esta manera, el mapa social de nuestro país seguía teniendo los rasgos de desigualdad y fragmentación social que se había heredado de siglos.

1.1 Estado interventor y política social

Hablar de seguridad social en el México que se gesta y conforma con el triunfo de la Revolución necesariamente remite a la promulgación de la Constitución Política de 1917 la cual, bajo el pensamiento liberal, da origen a instituciones de Estado que adquirieron un papel activo respecto a prácticas enfocadas al bienestar de la población.

La Constitución Política expresa la responsabilidad estatal ante la protección social que se deriva del pacto social entre los sectores populares, empresariales y el propio partido oficial en asociación con el Estado, a partir de esta alianza, los objetivos formales de la política social, así como de los discursos se centraron en temas como la justicia social, una sociedad más igualitaria, el mejoramiento del bienestar social y la lucha contra la marginación.¹⁸

¹⁶ De Gortari, Hira y Ziccardi, Alicia, op. cit. p. 203.

¹⁷ Aguilar Camín, Héctor, op. cit., 203.

¹⁸ En su práctica, la Constitución establece un arbitraje estatal a favor de campesinos y obreros que parte de que el principio liberal de igualdad ante la ley no opera cuando existe una marcada desigualdad entre las partes, y que tal desigualdad no es un problema o defecto de la parte débil, sino un rasgo problemático del conjunto social.

En materia de política social en México, Marc Rimez y León Bendesky sostienen que el principio normativo que rige su definición y conducción, “se basa en el objetivo de garantizar a todos los mexicanos la igualdad de oportunidades para participar en los beneficios del desarrollo, buscando limitar la exclusión que provoca la pobreza”.¹⁹

En este sentido, la Constitución de 1917 incorporó diversas demandas de la lucha revolucionaria, así como el concepto moderno de los derechos sociales, de una forma pionera para la época. Las aspiraciones a la justicia social, con su incorporación constitucional implican importantes aspiraciones en el derecho agrario, seguridad social y derecho laboral, siendo la primera constitución a nivel mundial en incluir normas de contenido social.

En su artículo 25 la Constitución Mexicana otorga, en especial al Poder Ejecutivo, una serie de facultades en materia económica y social, estableciendo una serie de principios y objetivos que enmarcan la política de desarrollo. El Estado:

Tiene la rectoría en el proceso de desarrollo para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático mediante el fomento del crecimiento económico, del empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, para el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de las personas, grupos y clases sociales.²⁰

Con la ejecución de la Carta Magna, el panorama social de México se modificó sustancialmente; en la década de 1860:

El 88% de la población en edad escolar no tenía acceso a la educación, para 1940 la población alfabetizada alcanzaba un 45.7%, en el rubro de salud, para 1910 se destinaba el 0.04% del presupuesto y en 1940 la cifra ascendía a 1.99%. En el campo de la medicina preventiva se inicia la vacunación extensiva contra diversos padecimientos; en el rubro de la vivienda para 1921 se invirtieron 10 millones de pesos para casas destinadas a obreros y clase media. De 1920 a 1940 se construyeron 9,600 viviendas de interés social”.²¹

Ante esta situación, la seguridad social se sustentó y desarrolló con base en la beneficencia privada establecida por la Iglesia Católica siendo sustituida por una de carácter oficial y como resultado de ello, los gobiernos se obligaron a asumir un compromiso social más amplio. La beneficencia pública empezó a adquirir

¹⁹ Bendesky, León y Rimez Marc, op. cit. p.436.

²⁰ Ibídem, p. 437.

²¹ De Gortari, Hira y Ziccardi Alicia, op. cit. pp. 204-207.

importancia y a medida que fue creciendo, sustituyó a la caridad de la Iglesia Católica y a la de los particulares.

Esta sustitución tomó forma con la emisión de nuevas normas y leyes en las que se reflejó la nueva concepción. Por ejemplo en el Distrito Federal se indicó que:

“La beneficencia pública deberá de observarse como una institución de Estado que tenía por objeto remediar gratuitamente las necesidades imperiosas de los desamparados. No debía entenderse como caridad o dádiva, confiándole de esta suerte el carácter de un servicio social obligatorio para la colectividad y eliminando de él toda acepción mística o de falsa piedad, que resulta enervante y contradictoria del verdadero sentido social y humano de esta actividad pública”.²²

En 1926, por Acuerdo presidencial se propuso terminar con la beneficencia privada porque sus bienes eran enormes y estaban ligados a instituciones religiosas. Adicional al sentido anti religioso de la medida, “el objeto del Estado era alcanzar la solidaridad social, razón por la cual atendía a los desvalidos, pues su miseria era foco de delitos, carga para la sociedad y peligro de desintegración social”.²³

A partir de que se establece la diferencia como una acción de caridad –imputable sólo a la conciencia individual- y la responsabilidad del Estado ante los más desfavorecidos, la preocupación rectora fue atenderlos para evitar ante todo conflictos sociales y políticos.

Esta característica estará presente en la construcción de las políticas sociales. A partir de la Reforma y hasta la Revolución, pareciera ser consigna quitar a la Iglesia la rectoría sobre la seguridad social para evidenciar su desinterés, pero sin que el gobierno aceptará asumir de manera explícita el compromiso vacante.

La crisis de 1929 se reflejó irremediabilmente en todos los países del mundo y América latina no fue la excepción. Sin embargo, para el gobierno de México no era la preocupación central, adicional a que no se contaba con información que permitiera cuantificar la magnitud de los efectos económicos y los impactos sociales generados. “En los años treinta, México no contaba con los medios administrativos que hubieran permitido medir con exactitud los efectos cuantitativos de la crisis”.²⁴

²² González Navarro, Moisés, *La pobreza en México*, pp. 189-190.

²³ *Ibíd*em, p. 123.

²⁴ Meyer, Lorenzo. *El conflicto social y los gobiernos del Maximato*, Historia de la revolución Mexicana 1928-1934, México, El Colegio de México, Tomo 13, 1980, p. 17.

No obstante la falta de indicadores y parámetros para medir el impacto de la crisis, se realizaron acciones para atender las altas tasas de desempleo, para 1932, las cifras oficiales consideraban “350,000 desempleados que representaban aproximadamente el 65 por ciento de la población económicamente activa registrada en el censo de 1930”.²⁵

En el gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940) el régimen político mexicano definió de forma clásica sus principales alianzas y fuentes de legitimación. En este momento se profundizó el reparto agrario y la organización del naciente proletariado moderno a través de los sindicatos, simultáneamente generó una recomposición de fuerzas al interior del Partido de Estado con la incorporación de centrales campesinas y obreras que, junto al sector popular y militar, consolidaba la estructura corporativa del nuevo partido y el Estado.

La estabilización del país pasó por el reconocimiento de que la pobreza no era el resultado de actitudes individuales ni se resolvía atendiendo sólo necesidades inmediatas de consumo, sino que era un fenómeno esencialmente productivo y social. En ese sentido, la demanda de tierra, no de caridad o de beneficencia, reflejaba la pobreza como un derivado de no tener acceso al recurso productivo primario: la tierra.

La redistribución agraria supuso una mejora social y productiva para el campesinado, desde la entrega de dotaciones ejidales, la restitución de tierras comunales y el reconocimiento de la pequeña propiedad. En muchos casos, los campesinos pasaron de ser peones de hacienda a ejidatarios, formando comunidades emancipadas.²⁶

El reparto agrario se complementó con la creación de dependencias gubernamentales que proporcionaron apoyos para la producción y subsidios para la distribución de insumos productivos, obras de irrigación, alimentos y artículos de primera necesidad.

Para la comercialización, se sientan las bases de lo que sería la Comisión Nacional de Subsistencias Populares, y para el crédito se establecieron bancos especializados el Ejidal, el Agrario y el Ganadero que posteriormente serían fusionados en el Banco de Crédito Rural (Banrural). La Secretaría de Agricultura proporcionó asistencia técnica y la de Educación capacitación. Los precios de

²⁵ Ibídem, p. 22.

²⁶ El ejido es una forma de tenencia de la tierra que recupera diversas formas de organización comunal y que son sistematizadas y reconocidas en el Artículo 27 de la Constitución. El reconocimiento del ejido junto a las tierras comunales, conforman el sector social de acceso a la tenencia y aprovechamiento de la tierra.

garantía fijados por la Conasupo se constituyeron como aliciente de la producción agrícola.²⁷

El pacto social post revolucionario implicó una fuerte redistribución de bienes e ingresos con el fin de atender las demandas de los sectores agrarios y trabajadores urbanos, mismos que a su vez se constituyeron en un instrumento de control social a través de organizaciones corporativas dependientes del partido de Estado y en prácticamente las únicas formas de organización legítimas para actuar social y políticamente.

En este escenario, los verdaderamente pobres no recibieron los apoyos; la ayuda siempre estuvo destinada a sectores particulares. Al parecer la palabra “marginados” aparece por primera vez en el plan sexenal del gobierno de Manuel Ávila Camacho, la idea de establecer un seguro social, idea que va a verse concretada tres años después.²⁸

Este sistema de seguridad en la década de los cuarenta consolidó un estado interventor, benefactor y corporativo, el cual permaneció hasta aproximadamente la primera mitad de la década de los ochenta, y no corresponde propiamente con los esquemas de universalidad que pueden caracterizar el estado de bienestar europeo.

En el modelo de estado establecido la educación se extendió masivamente, sin embargo mantuvo desequilibrios territoriales y en la asignación de recursos entre grados. Las medidas distributivas y el aumento del gasto correspondieron de forma predominante a los sectores corporativos y a las demandas de aquellos grupos de interés con mayor capacidad de presión en cada periodo, con una intervención más amplia en la regulación y el subsidio de mercados. Con este tipo de asignación clientelista de los subsidios, un estrato significativo de la población con menor habilidad organizativa quedó al margen de esta distribución de los beneficios.

El modelo se caracterizó por instituciones estatales promotoras de la redistribución indirecta dirigido a lograr un acceso universal de la población que condujera al fomento de una relativa igualdad de oportunidades. Para ello se formularon programas de bienestar, se crearon complejas estructuras institucionales, se dio un marcado incremento de la burocracia central con sus normas y procedimientos y se crearon mecanismos de representación corporativos y clientelares.

²⁷ Jusidman, Clara, “La política social en el México posrevolucionario”, ponencia presentada en el *Seminario Situación Regional y Ciencias Sociales en el Sur de México*, UABJO-IIS, Oaxaca, México, 1994, pp. 18-19.

²⁸ El seguro social se creó a partir de la reforma administrativa que transformó el Departamento del Trabajo en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y a su primer titular, Ignacio García Téllez, se le encargó encabezar una comisión tripartita para redactar un proyecto de Ley del Seguro Social. Pozas Horcasitas, Ricardo. «El desarrollo de la seguridad social en México», *Revista Mexicana de Sociología*, UNAM, Vol. 4, 1992, pp. 27-28.

En este periodo se crearon las bases de los principios de seguridad social con la finalidad de garantizar certeza social a los sectores populares de la población y se implantó en México, un Sistema de Seguridad Social que incluyó al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), así como, la seguridad social otorgada por Petróleos Mexicanos y la correspondiente al Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.

El rubro de la vivienda quedó restringido a controles sociales vía los sindicatos y las grandes centrales corporativas. “De 1940 a mediados de 1960 se crearon 121,200 viviendas; de 1965 a 1970 se construyeron 119,779 viviendas, y mediante la participación de los fondos de trabajadores a través del INFONAVIT y el FOVISSSTE se crearon entre 1971 y 1976, 287,874 vivienda de interés social y entre 1976 y 1982 se construyeron otras 650,547 viviendas”.²⁹

En ese contexto de dotación de prestaciones sociales, la perspectiva social pasó de ser considerada asuntos de caridad a asuntos de justicia; “es un momento histórico en el cual el Estado se define como protector de las clases trabajadoras y proletarias, bajo el supuesto de la desigual relación entre los representantes del capital y los del trabajo”.³⁰

En la década de los setenta, se empezaron a aplicar programas específicos dirigidos a la población marginada del proceso económico y social, misma que acumuló rezagos crecientes en términos de bienestar. Entre los programas de atención a la pobreza que se aplicaron destacan los siguientes:

- ❑ Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural. (PIDER). Ejecutado en 1973 con el fin de atender rezagos productivos y sociales mediante la inversión necesaria para generar un desarrollo de carácter integral en el campo. Inversión que aprovechará los recursos naturales de la región y generara el arraigo de la población en sus lugares de origen.

Este Programa fue diseñado para operar en el ámbito nacional, interinstitucional y con recursos propios. Fue el primero de su tipo en incorporar dos aspectos innovadores para su época: la descentralización de su operación vía vocales ejecutivos en las Entidades Federativas de la República; el segundo elemento consistió en la incorporación de los campesinos en el desarrollo de tareas productivas que no requirieran onerosas inversiones, procurando su incorporación inmediata como fuerza de trabajo local para realizar las obras de infraestructura tendientes a incrementar su productividad, su ingreso y con ello aumentar el nivel de sus condiciones de vida.

²⁹ De Gortari, Hira y Ziccardi, Alicia, op. cit. p. 208.

³⁰ Arellano, José Pablo, *Políticas Sociales y Desarrollo, Chile 1924-1984*, CIEPLAN, Santiago, 1985.

- ❑ Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar). Creado en 1977 con el objetivo de articular las acciones para que las zonas rurales marginadas tuvieran acceso a recursos materiales y de organización para participar en mejores condiciones de equidad en el proceso de desarrollo.

Entre sus fines destacó el estudio y atención de las propuestas de necesidades en las zonas deprimidas y grupos marginados, así como sus propuestas de coordinación entre las dependencias y entidades de la administración pública federal, junto a los programas dirigidos a estas zonas geográficas y colectivos sociales. El Coplamar introdujo cambios conceptuales en el diseño de políticas; planteó el problema no en términos de pobreza sino de marginación, lo cual supuso atribuir una casualidad en el entorno y las relaciones entre sujetos, más allá de una cuestión de carácter individual, familiar o comunitario.

Como ha sido descrito, después del triunfo de la Revolución Mexicana se explicitó la necesidad de solucionar el problema histórico de la pobreza. Sin embargo, no se logró construir una verdadera política social que atendiera y brindara soluciones a este problema de carácter estructural. La intervención en el campo de lo social se acompañó de una creciente centralización de las decisiones que poco a poco se centraron en el ámbito ejecutivo del gobierno y la presidencia.

Esta situación generó en que el titular del ejecutivo federal en turno, tuviera todas las facultades para determinar el ejercicio del gasto de los fondos federales conforme a una visión unipersonal y como lo considerara conveniente.

Esta discrecionalidad se reflejó en la forma que cada gobierno y presidente decidieron enfrentar los problemas derivados de cuestiones económicas; por ello es que se encuentran marcadas diferencias entre los estilos y arreglos administrativos de cada programa social y en cada periodo gubernamental.

1.2 Estado neoliberal y política social

La década de los setentas significó la transformación del discurso de protección y crecimiento a la demanda de reactivación del mercado, flexibilidad, privatización y reducción del Estado y de su responsabilidad social considerando que

La gestión pública de la economía se revela incapaz frente a las posibilidades de la gestión privada. El costo asistencia, en cuanto significa una distribución al margen del mercado ya no se considera un elemento de estabilidad, sino de distorsión, no sólo en el orden económico, sino incluso en el político.³¹

Entre los argumentos y crítica al modelo interventor se señaló que “era una estructura fundamentalmente socializadora, que tarde o temprano tendría que entrar en colisión con el dispositivo esencialmente privado y privatizador, como es el mercado”.³² Asimismo, se acusó al Estado de ser culpable, además de responsable, de la problemática económica y social de las sociedades modernas; igualmente, señalaron que la intervención del Estado minó la iniciativa y responsabilidad individual.³³

En consecuencia, los servicios sociales brindados por el Estado fueron fuertemente cuestionados y se impulsaron enfoques externos, tales como la participación de la comunidad y la responsabilidad de la misma por su propio bienestar.³⁴

Como parte de las transformaciones del Estado, se privatizaron empresas estatales de servicios sociales -salud, previsión, educación – y de los servicios e infraestructura públicos (correos, administración portuaria, suministro de energía eléctrica, transporte, comunicaciones e, incluso, administración vial), así como modificaciones a la legislación laboral. Las reformas buscaron someter el

³¹ Asunción Rosa, *La Sociedad de la desigualdad, Pobreza y marginación al debate*, España Navarra, Ed. Gakoa, 1992, p. 220-222.

³² *Ibíd*em, pp. 209-210.

³³ La crítica al Estado benefactor fue desde diversas perspectivas; por ejemplo se hizo mención que el libre mercado era un recurso para lograr mayor eficacia y prosperidad al permitir la extensión de las fuerzas de la propiedad y del mercado; otros recomendaron el retiro del Estado como una manera de prevenir situaciones sociales fuera de su control. Para mayor profundidad se puede consultar a Paul Starr, *El significado de la privatización*, en Sheila B. Karnerar y Alfred J. Khan (comp), *La privatización y el estado benefactor*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 27-64.

³⁴ Esta idea de participación se convierte en el punto nodal del discurso del desarrollo de los noventa, articulando un nexo entre la lucha contra la pobreza y la sustitución de paradigmas en política social.

comportamiento de los agentes productivos a las fuerzas del mercado, descentralizar los procesos de decisión y transferir al sector privado el máximo posible de funciones, incluyendo el suministro de servicios sociales.

En este escenario el Sistema de Bretton Woods a finales de la década de los ochenta, a través del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, vinculó sus créditos a condiciones muy duras que minaron la estabilidad del sistema económico internacional y se expresaron contra las intervenciones estatales en la economía, representando el espíritu de la época, basado en primer lugar en posiciones económicas liberales.

Así, las condiciones que se impusieron a los países solicitantes de créditos en nuestra América fueron agrupadas en el denominado Consenso de Washington, con el que se inició una nueva etapa que dio origen a nuevas condiciones y políticas públicas en nuestros países con base en diez recomendaciones específicas a fin de que los Estados, transitarán a una nueva etapa económica.³⁵

En México la situación refleja altos niveles de endeudamiento externo, una economía petrolizada, altas tasas de interés internacionales y la carencia de divisas. En lo político, el poder empezó a mostrar fisuras en el Partido de Estado con una Corriente Democrática que se forma con el propósito de impulsar elecciones internas para elegir candidatos, incluido el aspirante a la presidencia.

En materia de política social, Marc Rimez y León Bendesky señalan:

“A partir de 1982 los gobiernos mexicanos han introducido drásticas reformas en la concepción de las políticas sociales. Inspiradas en el enfoque neoliberal y en las políticas en vigor en los Estados Unidos, promovidas en particular por el Banco Mundial, esas reformas se realizan en un contexto de estancamiento económico y crisis fiscal, en el cual el gasto social se convierte en un variable de ajuste privilegiada para el manejo fiscal.”³⁶

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 inicia, a decir del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari, “un proceso de modernización nacional, que significa una

³⁵ Las recomendaciones fueron: liberalización del comercio exterior, del sistema financiero y de la inversión extranjera; orientación de la economía hacia los mercados externos; privatización *per se* de las empresas públicas; desregulación de las actividades económicas; estricta disciplina fiscal; erradicación de los desequilibrios fiscales previos a través de la reducción de la inversión y el gasto público (que conduce a la supresión o reducción de programas de fomento económico general y sectorial); reforma fiscal claramente orientada a reducir las tasas marginales de impuesto a los ingresos mayores, ampliando en contrapartida la base de contribuyentes; y un adecuado marco legislativo e institucional para resguardar los derechos de propiedad.

³⁶ Rimez Marc y Bendesky León, op.cit. p. 435.

reforma integral del Estado; la evolución de un Estado Asistencial y propietario a un Estado Solidario que promueva la concertación para la definición de consensos activos que reconozcan la existencia y los derechos de cada individuo”.³⁷

En este Plan Nacional, la reforma del Estado se consideró necesaria ante “el agotamiento del viejo modelo de desarrollo económico hacia adentro, proteccionista y subsidiado; estado excesivamente intervencionista y propietario; paternalista y populista; sociedad dependiente y corporativamente organizada; y con un régimen de partido casi único”.³⁸

En ese momento, la clase política en el poder caracterizó al Estado como deficiente para satisfacer las demandas de la sociedad, combatir y abatir la pobreza, ejecutar estrategias para crecer con equidad y desarrollar la democracia.

La administración salinista considero al estado “obeso, débil porque sofoca el desarrollo de la sociedad, sustituyéndola con decisiones burocráticas; también carece de la capacidad económica para satisfacer las demandas esenciales de la población, así como de la autonomía política para cumplir con las obligaciones básicas trazadas por la Constitución”.³⁹

Salinas de Gortari definió este modelo de Estado como paternalista e interventor, “y señaló que es un obstáculo al ejercicio de las libertades y derechos de los mexicanos y genera en los actores sociales dependencia y conformismo y, por lo tanto en condiciones de existencia del populismo que permite la burocracia la definición de los intereses del pueblo y el control; de sus organizaciones y la manipulación de los movimientos”.⁴⁰

Finalmente el gobierno federal en el poder, concibe al Estado como propietario que:

Deja de atender la política, los equilibrios macroeconómicos y las demandas sociales por atender la administración de sus propiedades; hace crecer la burocracia confundiendo: las funciones de un empresario con las de un administrador público; la lógica de la producción del poder político; y reduce su capacidad económica para resolver la demanda básica de la población y en particular, para atacar la pobreza extrema.⁴¹

³⁷ Rojas Gutiérrez, Carlos, *El Programa Nacional de Solidaridad y la Modernización. Solidaridad a Debate*, Publicado en El Nacional, 1991. p. 207.

³⁸ *Ibidem*, p. 148.

³⁹ *Ibidem*, p. 151.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 152.

⁴¹ *Ibidem*, p. 152.

Ante un Estado con estas características, el gobierno de Carlos Salinas se propuso reformarlo utilizando momentos que han marcado la historia nacional; a manera de ejemplo utilizó los Sentimientos de la Nación de José María Morelos al señalar que “expresa el principio de soberanía y representación popular inherentes a la democracia; la reforma del gobierno y la importancia del régimen de derecho para consolidar institucionalmente las acciones a favor del bienestar social”.⁴²

También utilizó el movimiento de Reforma para superar la organización corporativa social, económica y política heredada de la Colonia. De la Revolución señaló que “institucionaliza la democracia y la promoción de la justicia social; contra la dictadura, la reelección y la inequidad del siglo XIX” y que “integra a toda la población en un contrato social, plasmado en la Constitución de 1917, que equilibra los derechos individuos y los derechos sociales y promueve tanto el desarrollo de los individuos como el de las comunidades – la familia, el barrio, el centro de trabajo, el pueblo y la Nación”.⁴³

Para Carlos Salinas, la modernización de la nación exigió un esquema en el “que la sociedad y el Estado cumplan nuevas funciones y establezcan una nueva forma de relacionarse entre sí, de ahí la necesidad de las realizar una reforma integral que incluya: reforma del Estado, de la Economía y de la política social”.⁴⁴

La reforma propuesta contempló los siguientes aspectos dependientes entre sí para su realización:

- a) Reforma del Estado. Que redefiniera sus funciones y presencia para “liberar la energía social y los espacios públicos; ser más fuerte, más eficaz y más justo; poder gobernar mejor, administrando menos, orientar y normar mejor a la sociedad, no sustituyéndola en sus funciones ni teniendo intereses particulares no estratégicos. El estar más libre para la atención de los intereses generales de la Nación, es decir para servir a la sociedad, y, por tanto para ser más representativo de todos los mexicanos”.⁴⁵

Con esta reforma, a juicio de su promotor, permitiría conformar un Estado con las siguientes características:

- Rector y regulador de los actos sociales y políticos libres, para una sociedad que requería normar sus intereses generales.

⁴² Ibídem, p. 210.

⁴³ Salinas de Gortari, Carlos. La ideología de la reforma de la Revolución, mimeógrafo, p. 140

⁴⁴ Ibídem, p. 151.

⁴⁵ Ibídem, p. 155.

- ❑ Promotor para los actores sociales y políticos a fin de asumir nuevos derechos y responsabilidades.
- ❑ Concertador de los intereses sociales comunes, para obtener consensos y permitieran que la sociedad fueron corresponsable en las decisiones.
- ❑ Solidario con respecto a actores sociales que requerían apoyo para asumir la equidad de oportunidades en el ejercicio de los libertades.

b) Reforma de la economía. Que generará libertad económica para el crecimiento en un entorno adecuado. Entre otros aspectos, consideró fundamental alcanzar:

- ❑ La estabilidad económica con objeto de alentar la inversión y facilitar las decisiones empresariales.
- ❑ El equilibrio de las finanzas públicas, mediante el control del gasto corriente, la desincorporación de empresas y la disminución de la deuda interna para aumentar la inversión pública y el gasto social.

A través de esta reforma, se buscó la conformación de un modelo de desarrollo y de nuevas funciones para el Estado, entre las que se incluyeron:

- ❑ Generar un crecimiento distributivo, a través de la articulación de la micro, pequeña y medianas empresas entre si y las grandes corporaciones.
- ❑ Obligar y posibilitar la articulación del crecimiento económico con justicia social.
- ❑ Atender la dotación de infraestructura de educación y servicios, la inversión del sector social más marginado y a las empresas estratégicas bajo su responsabilidad.
- ❑ Promover las prioridades estratégicas del nuevo modelo de desarrollo mediante sus políticas; la concertación entre los agentes económicos y la solidaridad hacia los que lo requieren.

Este modelo de Estado fue definido como promotor y solidario, entre otros de micros, pequeñas y medianas empresas con capital de riesgo; que ofrecería mecanismos financieros, capacitación en todos los ámbitos de la organización que fortalecerían la capacidad productiva y comercializadora, así como la transparencia de las unidades económicas.

c) Reforma de la política social. El gobierno salinista consideró fundamental reformar la política social vigente, dado que” la forma liberal original no cumplió con el principio de justicia social, al hacer depender el bienestar de cada quien, sólo de su responsabilidad individual”; de la misma manera aseveró que “el Estado benefactor-paternalista tampoco cumplió con la demanda de equidad al generar un Estado obeso, una sociedad dependiente y una economía estancada”.⁴⁶

⁴⁶ Ibídem, p. 148.

En esta materia señaló que la búsqueda de bienestar y calidad de vida, no son una responsabilidad exclusiva del estado o del individuo, sino también una corresponsabilidad de la sociedad y le otorgó a la política social fuera punta de lanza de la reforma social y de las mentalidades.

Con esta reforma se desarrolló una:

Nueva forma de gestión pública de la demanda social, desde las premisas de que los recursos estatales son escasos y que el gobierno no es el único o el principal actor en la solución de los problemas sociales; hace que el estado ya no sustituya, sino que corresponsabilice con el compromiso comunitario y la iniciativa individual en la búsqueda de la equidad y crea nuevas instituciones.⁴⁷

A partir de estas premisas, la reforma del Estado promovió la participación de actores sociales y políticos (individuales y colectivos) y de movimientos populares en la esfera pública de la sociedad, a fin de que generar una cultura política de corresponsabilidad pública que creara condiciones para que los grupos sociales canalizaran sus iniciativas y esfuerzos en el incremento de la inversión y el empleo; la producción y la productividad; la calidad y la competitividad; el desarrollo del mercado interno y la diversificación positiva de las exportaciones.

Al respecto Marc Rimez y León Bendesky señalan que: “para el gobierno esta política se basa ahora en una serie de estrategias para intentar llegar a un número mayor de la población muy empobrecida por medio de acciones focalizadas”.⁴⁸

A decir de Salinas de Gortari, “se promovió la lucha por la libertad, la soberanía y la justicia que culminó con el fortalecimiento de la República y permitió entender porqué para los mexicanos Solidaridad es condición de soberanía e independencia”,⁴⁹ modificando la orientación de carácter universal en beneficio de todos los sectores de la población, a una orientación que

Promueve la organización social como contralor respecto a los recursos empleados e intervención de instituciones; constituye un piso social básico al que debe tener acceso a toda la población en alimentación, salud, educación, vivienda y servicios públicos; invierte en la organización y promoción de la iniciativa productiva del sector social; propone un nuevo piso ideológico y moral para la sociedad.⁵⁰

⁴⁷ Ibídem, p.148.

⁴⁸ Rimez Marc y Bendesky León, op.cit. pp. 450-451.

⁴⁹ Ibídem, p. 210.

⁵⁰ Ibídem, p. 150.

Capítulo 2. Estado interventor *versus* Estado neoliberal.

2.1 Modelos y características de la política social

Las tesis centrales que han conformado los dos modelos de estado descritos han derivado en los componentes centrales para el diseño de la política social.

El Cuadro 2.1 muestra los componentes característicos de la política social en ambos modelos de estado, conforme a la propuesta de Rolando Franco, Director de Desarrollo Social de la CEPAL.⁵¹

Cuadro 2.1
Paradigmas de la política social

Paradigma	Interventor	Neoliberal
Institucionalidad	Monopolio estatal, centralizado - Financia - Diseña - Implanta - Controla Funciones unificadas	Pluralidad de sectores, Descentralizado - Estatal - Privado - Filantrópico - Informal Funciones separadas
Lógica de toma de decisiones	Burocrática - Estrategias macro - El estado sabe - Asigna recursos vía administrativa - Usuario sin elección	De Proyectos - Asignación competitiva - Licitaciones - Usuario propone asignación - Fondos de Inversión Social - Programas de acción Social
Financiamiento. Fuente y asignación de recursos	Estatal De la oferta - Falta de competencia	Cofinanciamiento - El que puede debe pagar Riesgo: marginar a los pobres. - Subsidio a la demanda Creación de <i>cuasimercados</i> ⁵² Competencia Libertad de elegir
Objetivo	Universalidad de la oferta - Alto costo-bajo impacto - Oferta homogénea favorece a los sectores y grupos más informados y organizados	Universalidad de la cobertura - Tratar desigualmente a quienes son desiguales socialmente

⁵¹ Franco Rolando, *Los paradigmas de la política social en América Latina*, Comisión Económica para América Latina, Santiago de Chile, Chile, 1996.

⁵² El concepto “cuasimercados” hace referencia a la competencia de servicios que es posible establecer entre las propias dependencias de gobierno, así como a la posibilidad de realizar la promoción necesaria para colocar recursos para el desarrollo y ejecución de proyectos productivos viables y factibles.

Criterios de prioridad y expansión	Ampliación progresiva de arriba hacia abajo (acceso segmentado <i>ergo</i> a menor gasto social menos equidad)	Primero los más necesitados Focalización
Población objetivo	Clase media Grupos organizados	Pobres
Indicador utilizado	Gasto público social	Relación costo-impacto

Fuente: Rolando Franco en *Los paradigmas de la política social en América*.

Con relación a los elementos necesarios para el diseño y elaboración de una política social, ésta cambia conforme al análisis y perspectiva con la que es abordada. Por ejemplo para la CEPAL, se encuentran los siguientes:⁵³

a) Universalidad, que consiste en garantizar a todos los ciudadanos protección o beneficios que se consideran necesarios para que participen plenamente en la sociedad en la que viven. No obstante, deja las puertas abiertas para que los ciudadanos que cuenten con los recursos suficientes y consideren que pueden costearse autónomamente su protección, incluso más allá de lo socialmente establecido, lo puedan hacer, sin perjuicio de las obligaciones de solidaridad que se establezcan.

b) Solidaridad, postula la participación diferenciada en el financiamiento de la política social y del acceso a la protección social, de acuerdo a la capacidad económica de las personas. De esta manera, la solidaridad coadyuva a asegurar la universalidad y la equidad en el acceso a las prestaciones sociales, dadas las circunstancias que determinan las diferencias en las condiciones económicas o en los riesgos (particularmente en materia de salud y empleo).

c) Eficiencia, indica el logro de los mejores resultados posibles, en cuanto a cobertura y calidad de la política social, con una cantidad determinada de recursos. El principio de eficiencia en el uso de los recursos públicos destinados a la política social resulta también intrínseco a la equidad en la medida que permite potenciar, sin contraponerse, los principios de universalidad y solidaridad.

d) Equivalencia, hace referencia a la necesidad de vincular las contribuciones y beneficios, tanto en el ámbito de los programas generales como de los mecanismos de aseguramiento. Los gastos deben ser financiados para la oferta de servicios y, en el caso de los créditos, para vivienda o educación, deben poder cobrarse de acuerdo con las posibilidades económicas de los beneficiarios.

La CEPAL menciona que la política deberá de realizarse con un carácter integral y resalta que:

- ❑ En su formulación y ejecución deberá de contemplarse la relación con la política económica, así como las relaciones entre los sectores que conforman la política social.

⁵³ Ocampo José Antonio, Equidad, desarrollo y ciudadanía, CEPAL, Santiago de Chile, 2000, p. 73

- ❑ Deberá destacarse las relaciones y vínculos de los diferentes beneficios sociales (educación, atención de salud, protección social, nutrición, vivienda y sus servicios básicos), procurando, con escasos recursos y necesidades diversas, una adecuada priorización en términos de énfasis y temporalidad.

Susana Sottoli, Asesora regional en políticas públicas para el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia para América Latina define el análisis y diseño de las políticas sociales en América Latina, en los supuestos de actuación que se refieren en el cuadro 2.2.

Cuadro 2.2.
Elementos de análisis y diseño de las políticas sociales

Estado corporativo-interventor	Estado neoliberal
Intervención estatal como mecanismo de corrección social y objetivos de redistribución.	Intervención estatal selectiva y focalizada.
Estado como garante de la justicia social.	Mercado como criterio de justicia y de la igualdad de oportunidades;
Política social universal.	Política social selectiva, focalizada, orientada.
Ideario social: solidaridad, responsabilidad colectiva, justicia distributiva, igualdad social.	Ideario social: subsidiario, individualismo, responsabilidad personal, libertad individual.

Fuente: Susana Sottoli en *La política social en América Latina: diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas*.

De la misma manera la Asesora en políticas públicas, menciona que en el diseño y elaboración de la política social deberá incluirse:⁵⁴

- Objetivos, a fin de establecer hacia donde deberá de dirigir sus acciones. En el caso del estado corporativo se dirigió a la integración social y a la distribución; para el estado neoliberal se dirige al combate a la pobreza.
- Cobertura y/o alcance, se refiere al sector de población susceptible de atender pudiendo ser de pretensión universal y homogénea o selectiva y focalizada.
- Destinatarios, es relativo a la atención específica de un sector social; el estado corporativo dirigió en alto porcentaje sus acciones a una clase media urbana y grupos organizados; en el estado neoliberal a grupos en situación de pobreza.
- Actores, se refiere a los sectores participantes en el diseño, ejecución y aplicación de una política social. En el Estado interventor, éste planeaba, financiaba y ejecutaba los servicios y programas sociales; la presencia del mercado fue nula como prestador de servicios sociales y se caracterizó por

⁵⁴ La estructura para el diseño y análisis de políticas fue tomado y puede consultarse en, Sottoli, Susana, "La política social en América Latina: diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas", publicado en *Papeles de población* número 34, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de Población, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México.

una amplia participación de la clase media y grupos de trabajadores organizados, que presionaron con la finalidad de obtener amplios beneficios sociales.

Los paradigmas propuestos por la Dra. Sottoli, alcanzan su plena incorporación para el diseño y ejecución de las políticas sociales en la década de los noventa y llegaron a constituirse en sus principios fundamentales.

De acuerdo a los principios propuestos, el estado en su etapa neoliberal asume una intervención selectiva y de carácter marginal con el incremento de la presencia del sector privado y de los mecanismos de mercado como proveedores de servicios de seguridad social. La sociedad en su conjunto amplió su participación vía dependencias e instancias estatales-municipales, así como el sector privado y de la sociedad civil, vía las organizaciones no gubernamentales.

En el estado neoliberal, la formación de la política social tiene expresiones específicas y concretas en educación, salud, seguro de pensiones, vivienda, programas de emergencia social y lucha contra la pobreza. Asimismo, origina un nuevo lenguaje que caracteriza a la política social con los siguientes conceptos:

- ❑ compensación, entendida como la acción de introducir medidas destinadas a amortiguar los costos sociales y políticos de los programas de ajuste estructural.
- ❑ selectividad y focalización, definidas como el abandono por parte del Estado en su pretensión de proveer servicios y beneficios homogénea y universalmente a todos los sectores de la sociedad, concentrando su acción en grupos-meta previamente definidos, especialmente en el marco del combate a la pobreza como acción de gobierno prioritaria.
- ❑ privatización de los servicios sociales y descentralización de los mismos a través de la transferencia total o parcial de las tareas sociales estatales a actores privados o estatales-regionales.

Esta política social enfoca sus estrategias hacia el combate a la pobreza como su objetivo central y adquiere un significado especial como componente principal de los programas de ajuste estructural, en particular porque ofrece la posibilidad de utilizar recursos a favor de grupos-meta predeterminados, que en la práctica significa un desplazamiento de los principales sectores destinatarios de la gestión social, en este caso desde los trabajadores organizados a un sector social pobre no organizado.

Estas estrategias focalizadoras, fueron aceptadas en la medida en que constituyeron un instrumento efectivo para los requerimientos restrictivos que el ajuste imponía a la política fiscal o debido a las necesidades de la economía de mercado, así como, por el propio déficit institucional y programático de la política social tradicional. Al respecto Susana Sottoli señala:

“La ineficiencia en la utilización del gasto social estatal reiteradamente comprobada por diversos estudios ofrecía suficiente motivo de crítica. Así, se criticaban las estrategias de la política social tradicional consistentes en subvenciones globales e indiferenciadas, así como en transferencias y distribución de beneficios de acuerdo a criterios corporativistas y se enfatizaba al mismo tiempo la mayor eficiencia de las estrategias selectivas que permitirían alcanzar un mayor impacto por unidad de recursos invertidos”.⁵⁵

En el nuevo discurso social y político, se atribuyó al mercado el rol de mecanismo de asignación de servicios y beneficios sociales, con el argumento de que ofrecía mayor eficiencia y equidad que llevarían a una mayor igualdad de oportunidades. Así, el discurso empezó a abandonar el término tradicionalmente asociado a la política social de justicia social por el políticamente más neutro de equidad social. Asimismo, la política social se concibió como una tarea de toda la sociedad favoreciendo una estructura plural de actores estatales y privados que participaron en las diferentes fases de formulación y ejecución de la política social.

En la práctica, se buscó fortalecer las capacidades gubernamentales para la coordinación y regulación de programas y proyectos sociales, transfiriendo determinadas fases de ejecución a dependencias estatales o municipales, organizaciones no gubernamentales y grupos sociales formales e informales; fue una práctica que rompió el monopolio del Estado en materia de seguridad y desarrollo social, así como con la concepción unisectorial de la política social, proponiendo medidas privatizadoras, desreguladoras y descentralizadoras, orientadas por la demanda y organizada alrededor de proyectos.

Todos los enfoques descritos, se sustentaron en ideas relacionadas directamente con el Estado neoliberal que consideró como su ideario social la subsidiariedad, el individualismo, la responsabilidad personal, la libertad individual, el rendimiento y la eficiencia, conceptos plenamente diferenciados del ideario característico del Estado Interventor y que encontró en la solidaridad, la justificación distributiva y la responsabilidad colectiva e igualdad sus máximos valores.

Finalmente, se generaron mecanismos y herramientas que dieron cabida a todos los actores sociales emergentes y que se convirtieron en un instrumento que articuló todas las nuevas tendencias en materia de política social. En particular y como una práctica extendida a nivel mundial se diseñaron y ejecutaron los fondos sociales en sus diversas modalidades y con ellos la instauración de Redes Mínimas de Protección Social.

2.2 Redes Mínimas de Protección Social

⁵⁵ Ibídem, pp. 36-38.

Las Redes Mínimas de Protección Social⁵⁶ son organismos que financian pequeños proyectos en una variedad de sectores dependientes de la demanda y administrados directamente por las comunidades o actores locales, con lo cual contribuyen a la participación social activa que establece sus propias prioridades de desarrollo. Se crearon a finales de la década de los ochentas 80, con el objetivo de generar mecanismos que coadyuvaran a enfrentar la pobreza generada por la crisis económica y el ajuste estructural de las reformas de primera generación, así como para facilitarlas políticamente.

La primera Red se fundó en Bolivia en 1986 y su éxito tuvo influencia en la expansión de este modelo en la región; el informe del Banco Mundial sobre la pobreza, publicado en 1990, se convierte en incentivo favorable para la constitución de redes y tan sólo entre 1990 y 1992 se constituyen seis en diversos países.⁵⁷

Entre la diversidad de proyectos que financian las Redes, se incluyen de infraestructura, servicios sociales, capacitación y apoyo a microempresas y proyectos productivos; de la misma manera, se apoyan proyectos para el establecimiento de agencias de microcrédito, el auspicio de programas para grupos vulnerables constituidos por personas de la tercera edad, discapacitadas y con enfermedades infecciosas.

En general, las redes establecen proyectos concursables conforme a criterios establecidos y al cumplimiento de bases y metas específicas que ponen énfasis en la población objetivo, la efectividad para aliviar la pobreza y su sostenibilidad.

En su estructura orgánica tienen una concepción diferente a las secretarías de Estado: modernos equipos, eficiencia administrativa, poco personal pero experto y bien remunerado (además tienen la posibilidad de contratar, ofrecer salarios, beneficios atractivos y despedir personal).

Entre las características centrales de las Redes Mínimas de Protección Social, en opinión de Halabí es posible considerar:⁵⁸

⁵⁶ La información relativa a los fondos sociales puede ser consultada en: www.worldbank.org/sp

⁵⁷ En 1990 el Gobierno de Bolivia creó el Fondo de Inversión Social, en reemplazó del fondo de emergencia creado en 1986, con el objetivo de desarrollar una estructura social básica y proporcionar asistencia financiera y técnica para el desarrollo de proyectos de salud, educación, abastecimiento de agua y saneamiento. Banco mundial. *Informe sobre el desarrollo mundial 1990, La Pobreza*, <http://www.meve.com/bancomundial/SitioBM.nsf/>

⁵⁸ Halabí, Ricardo, "El Fondo de Solidaridad e Inversión Social FOSIS – CHILE: Una Estrategia Original de Alivio a la Pobreza", Ponencia en el Taller Regional sobre Políticas de Superación de Pobreza, IDRC, Universidad del Pacífico, Lima, 28-29 de marzo de 1999 citado en *Evaluación de impacto en programas de superación de pobreza, El caso del Fondo de Inversión Social (FOSIS) de Chile*, Informe técnico, Washington 11-12 mayo 1999, Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (CERC), Universidad Academia de Humanismo Cristiano (UAHC), pp. 16-17.

- ❑ Su incorporación del concepto de proyecto como unidad de inversión social y de gestión programática y financiera, que significa agregar capacidad y flexibilidad a las políticas sociales para adaptarse a diversas situaciones de pobreza.
- ❑ La focalización territorial de la inversión que se centra en el individuo con carencias y busca el desarrollo de metodologías para identificar a las personas y grupos pobres dentro de las oportunidades y carencias socio-productivas de su entorno.
- ❑ El desarrollo de formas de participación tanto en la planificación, como en la asignación de recursos y en la ejecución de los proyectos sociales. Propuesta que involucra a los afectados en la solución de sus problemas.
- ❑ La descentralización de la inversión social en la búsqueda de delegación de acciones y responsabilidades a través de convenios o delegación de atribuciones con los municipios, los gobiernos regionales o federales.
- ❑ La agilidad en los procesos de asignación de recursos a proyectos autorizados.
- ❑ La promoción de una nueva forma de relación entre el Estado, las Organizaciones no Gubernamentales, los actores privados y la población en condición de pobreza.
- ❑ Que actúan como socios en organismos públicos y privados intermedios.

De acuerdo a Carmelo Mesa-Lago, Consultor en Seguridad Social para, entre otras instituciones el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, las Redes Mínimas se clasifican en tres tipos:⁵⁹

- 1) Programas de Acción Social. (PAS). Son programas públicos administrados por el estado, en América Latina se han desarrollado en Costa Rica y México.

El Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) en Costa Rica fue creado en diciembre de 1974. Los beneficiarios del fondo fueron los costarricenses de escasos recursos económicos y el FODESAF ha constituido una de las principales fuentes de financiamiento de los programas de combate a la pobreza.⁶⁰

El fondo se ha financiado con recursos permanentes y ha sido administrado por una unidad técnica especializada responsable de diseñar, analizar propuestas y

⁵⁹ Mesa-Lago, Carmelo, Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI, <https://www.clad.org.ve/congreso/mesalago.html>

⁶⁰ Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, <http://ns.mideplan.go.cr/Concertacion/documentos/legislacion/decreto-desafil.doc>

aprobar la asignación de los recursos en conjunto con el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

El PAS de Costa Rica destinó sus recursos al seguro social, atención de salud de los pobres y al pago de las pensiones asistenciales; asimismo vía el Ministerio de Salud canalizó recursos a programas de atención sanitaria para grupos marginales rurales. Como parte de sus resultados, ha dado cobertura a 32% de la población total del país y con ello probablemente a todos los pobres que constituye el 21% de dicha población. No obstante sus resultados, se ha considerado que es necesario una mejor integración de todos los programas contra la pobreza.

La población objetivo del PAS fueron grupos familiares en extrema pobreza cuyos ingresos no cubrieran la satisfacción de sus necesidades básicas, así como grupos vulnerables: mujeres jefes de hogar con dependientes a su cargo, jóvenes relegados del sistema educativo y de formación técnica, adultos mayores desprotegidos y con dependientes y discapacitados, entre otros.

Entre sus objetivos específicos se propusieron los siguientes:

- ❑ Establecer un mecanismo técnico, objetivo y uniforme para el registro de beneficiarios.
- ❑ Facilitar la generación de conocimiento sobre temas relacionados con la pobreza.
- ❑ Mantener un banco de información permanente y actualizado para la elaboración de planes, programas y proyectos propios.
- ❑ Conocer las características de la población que requiere de los servicios institucionales para poder realizar una mejor selección de los beneficiarios de los programas sociales.

- 2) Fondos de Emergencia Social. (FES). Son programas públicos con relativa independencia del gobierno, pero establecidos con fines tiempos y formas limitadas, lo que lleva a su extinción. Se han aplicado en Argentina, Bolivia, Colombia, El Salvador, Perú y Paraguay.

El Fondo de Inversión Social (FIS) en el Salvador fue creado en octubre de 1990 como un organismo de carácter temporal. Su misión fue la disminución de los efectos negativos del ajuste estructural en los sectores más vulnerables, es decir, aquellos en extrema pobreza.⁶¹

La actividad primaria del FIS fue financiar pequeños proyectos de infraestructura y la dotación de equipo para programas en las áreas de salud, educación, agua potable y saneamiento, medio ambiente, electrificación y desarrollo comunitario. Inició sus operaciones con recursos gubernamentales, bajo un esquema

⁶¹ La información referente al actual Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador, se encuentra disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.fisdsl.gob.sv/>, 2006 Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local FIDSL - Gobierno de El Salvador, 10a. Av. Sur y Calle México, Barrio San Jacinto, San Salvador, El Salvador.

industrializado de ejecución de proyectos sociales, en los que los primeros proyectos presentados por las comunidades, son los que se ejecutaban más rápidamente.

Desde junio de 2000 se ha implantado el concurso de fondos como instrumento principal de asignación de recursos dentro del Programa de Desarrollo Local. El concurso consiste en una competencia estructurada sobre bases de participación, en la cual, los municipios no tienen fondos preasignados sino que compiten por una asignación para ejecutar proyectos de infraestructura social.

El objetivo central de esta modalidad ha sido apoyar a los municipios con asistencia técnica y financiera complementaria a los recursos que reciben a través del Fondo para el Desarrollo Económico; ampliando el acceso a los servicios sociales básicos y la conectividad de dichas comunidades con el resto del país, a través de inversiones de mayor impacto, con el fin de reducir y mejorar los servicios sociales del área rural y detener la migración interna y externa.

El FIS coordina la política gubernamental de desarrollo local, lo que implica un compromiso con la descentralización y la reducción de la pobreza sobre la base de la confianza en las capacidades locales, esta estrategia se ha sustentado en tres grandes ejes: la descentralización de la inversión; la focalización de las acciones en los municipios y sectores más pobres; y el fortalecimiento de las capacidades locales a través de asistencia técnica, capacitación e información.

Entre los objetivos específicos, se encuentran los siguientes:

- ❑ Fortalecer las capacidades de gestión a nivel local para facilitar un proceso gradual de descentralización de servicios.
- ❑ Transferir recursos a las municipalidades para cofinanciar inversiones en infraestructura estratégica.
- ❑ Brindar apoyo técnico complementario para impulsar y consolidar iniciativas locales de desarrollo.

- 3) Fondos de Inversión Social. (FIS). Son programas públicos con autonomía e independencia del gobierno que buscan ser neutrales políticamente. Se han ejecutado en Bolivia y Chile.

En el proceso de transición democrática en Chile se fundó en 1990 el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)⁶² con el objetivo de financiar en todo o parte planes, programas, proyectos y actividades especiales de desarrollo social y como una forma de reactivar las políticas sociales, movilizar programas a nivel de los municipios y aprovechar la experiencia de trabajo social de las Organizaciones no Gubernamentales.

⁶² La Ley Número 18.989 señala como finalidad del FOSIS “”, tomado de http://www.fosis.cl/opensite_121.asp.

A diferencia de la mayoría de los Fondos, el FOSIS nace luego de las políticas de ajuste y no como paliativo de crisis económica ni de efectos negativos de los ajustes estructurales, sino como parte de la política social superación de la pobreza, que con entorno económico favorable, le permite plantear su misión como “contribuir en el esfuerzo del país para la superación de la pobreza, aportando respuestas originales en temas, áreas y enfoques de trabajo complementarios a los que abordan otros servicios del Estado”.⁶³

El FOSIS ha financiado más de 9 mil microproyectos de desarrollo social a través de diversos programas: Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa, Programa de Desarrollo Pesquero Artesanal, Programa de Forestación y Recuperación de Suelos, Programa de Localidades Pobres, de Atención al Adulto Mayor, de Capacitación Laboral de Jóvenes o de Apoyo Productivo Rural, entre otros.⁶⁴

Conforme a las modalidades de Redes presentados y los casos que las ejemplifican, es posible aseverar que en la política social de los países latinoamericanos, estos modelos constituyen una de las innovaciones más importante; “así desde 1986 año en que fue creado en Bolivia el primer FES hasta el presente, se han constituido instituciones de esta naturaleza en aproximadamente veinte países latinoamericanos y del Caribe”.⁶⁵

En América Latina, este tipo de instrumentos sociales se han ubicado como instituciones claves de las políticas gubernamentales en el combate estructural contra la pobreza. No obstante, la evaluación de su desempeño es un aspecto complejo.

Las autoevaluaciones de cada uno de ellos o del Banco Mundial, indican que los FES de Bolivia y El Salvador han sido exitosos; el PAS de México tuvo resultados pobres. El FIS de Chile se considera de excelente diseño y funciona con eficiencia, pero “es muy costoso porque pone énfasis en la focalización y sólo había alcanzado al 0.4% de la población meta”.⁶⁶

El Banco Mundial (BM) en sus evaluaciones señala que:

Los fondos se han convertido en parte central de varias de las

⁶³ http://www.fosis.cl/opensite_56.asp Fondo de Solidaridad e Inversión Social–FOSIS, Oficina Central.

⁶⁴ Citado en la página electrónica del Fondo de Solidaridad e Inversión Social, Chile, Consultado en <http://wasnacint.fosis.cl/wfInversionProgramatica.aspx>

⁶⁵ Banco Mundial, *Fondos sociales, logros y perspectivas, Acta de la Segunda Conferencia Internacional 5-7 de Junio de 2000*, Editado por Anthony Levine, Washington, DC, Septiembre 2000.

⁶⁶ Banco Mundial, op.cit.

estrategias de los gobiernos para aliviar la pobreza a largo plazo (...). Si bien continúan su misión fundamental de apoyar el desarrollo de la infraestructura han evolucionado; en algunas áreas asisten a los gobiernos locales para desarrollar la capacidad de tener un papel más activo en otorgamiento de servicios a la comunidad mediante la capacitación y el apoyo técnico. En otras áreas están financiando el desarrollo del capital social y de la capacidad comunitaria para resolver los problemas más apremiantes de los pobres.⁶⁷

Asimismo, considera que este tipo de instituciones “deberán de buscar una mejor integración con las políticas y prácticas nacionales y mejorar el enfoque de las comunidades para administrar el desarrollo, así como impulsar nuevos mecanismos de evaluación”.⁶⁸

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) señala que los fondos “han podido desarrollar la capacidad para llevar a cabo proyectos en zonas desatendidas y con una elevada concentración de residentes pobres, y suelen constituir la única presencia del gobierno en muchas zonas en que actúan”.⁶⁹

Igualmente el BID considera que en el futuro además de seguir contando con el financiamiento necesario para su operación, habrán de desarrollarse acciones complementarias para aumentar su eficacia en “su lucha contra la pobreza y el desempeño de una función catalizadora en los procesos regionales de modernización del Estado”.⁷⁰

No obstante los éxitos que a juicio del Banco Mundial y el BID han obtenido las redes mínimas en su modalidad de FES, FIS o PAS, Susana Sottoli identifica debilidades específicas en su diseño y/u operación, entre otras:⁷¹

- ❑ Los grupos destinatarios generalmente en condición de pobreza, carecen de la experiencia y capacidad suficiente para la formulación y ejecución de los proyectos, así como para realizar la solicitud a las instituciones, lo que dificulta el desarrollo de una capacidad de organización que permita convertir una necesidad de un grupo o comunidad en un proyecto y, más aún concretar el apoyo requerido para satisfacerla.

⁶⁷ Banco Mundial, op.cit. p.10

⁶⁸ Banco Mundial, op.cit. p.12

⁶⁹ Banco Interamericano de Desarrollo, “La utilización de Fondos de Inversión Social como Instrumento de lucha contra la pobreza”, Documento de estrategia del Banco, BID, Washington D.C., 1998.

⁷⁰ *Ibíd*em, p. 27.

⁷¹ Sottoli, Susana, *La política social en América Latina, bajo el signo de la economía de mercado y la democracia*, European review of Latinoamerican and Caribbean Studies, Número 68, abril 2000, pp. 3-22

Por esta razón, los grupos más pobres utilizan necesariamente la mediación de Organizaciones de la Sociedad Civil o bien quedar fuera del alcance de la acción de los fondos. Con ello se estarían repitiendo el sesgo de la política social de un estado corporativo a favor de los grupos mejor organizados, en este caso, no de la clase media trabajadora sino dentro de los sectores pobres.

- ❑ El financiamiento de los fondos se concentra en un alto porcentaje en proyectos de infraestructura social y económica (construcción de escuelas, caminos vecinales, puestos de salud), lo cual discrimina a las mujeres pobres como beneficiarias directas de los programas, ya que por lo general no son empleadas por este tipo de proyectos.

Este enfoque parece no dar cuenta del creciente porcentaje de hogares en América Latina encabezados por mujeres, cuyo trabajo constituye el único ingreso familia y que con frecuencia se ubican en los sectores sociales más pobres de la población, lo que constituye una grave deficiencia de los fondos en su tarea de lucha contra la pobreza.

- ❑ La acción de los fondos será necesariamente limitado en tanto éstos no sea incorporados como componente de una estrategia integral de la política social pública.

A pesar de sus debilidades para el BM, el BID y la Organización de los Estados Americanos (OEA), las Redes Mínimas han demostrado ser instituciones cuya flexibilidad les ha permitido cumplir una destacada función articuladora entre el gobierno federal, las comunidades, el sector privado y los gobiernos locales.

Actualmente los organismos multilaterales debaten la “conveniencia de transformar a los FIS en un componente permanente de la red de seguridad social, aprovechando sus ventajas comparativas para fortalecer los esfuerzos dirigidos a la reducción de la pobreza”.⁷²

La OEA señala que en un futuro las redes mínimas de seguridad social deberán incluir en su agenda el financiamiento, la capacitación, la participación y la organización de la comunidad, así como fortalecer la capacidad de la población y de los gobiernos locales para la apropiada identificación de necesidades.

Hay que buscar que los más pobres sean más capaces de formular demandas ante las agencias de gobierno. Aunque ello no va a reducir la pobreza, es un medio para lograr el mejor aprovechamiento de otras acciones sectoriales encaminadas a crear empleo y

⁷² Organización de los Estados Americanos, Unidad de Desarrollo Social y Educación, “Red Social de América Latina y El Caribe: Lecciones Aprendidas y Perspectivas de Cooperación entre los Fondos de Inversión Social”, OEA, Washington, D.C., noviembre 2001, p. 3.

aumentar los ingresos de la población.⁷³

No obstante la discusión relativa al futuro de las Redes Mínimas de Seguridad Social en sus diversas modalidades, pareciera como conclusión general que “deben continuar mientras persista la pobreza y no haya una institución del gobierno cuyo objetivo central sea diseñar, promover, coordinar, y llevar a cabo eficientemente proyectos en beneficio de los más pobres”.⁷⁴ La cuestión es bajo qué forma institucional deben existir y cuáles necesidades de la población pobre deberían satisfacer.

Para el BID es importante definirlos como un componente permanente en la Red de Seguridad Social, atendiendo las zonas pobres y proveyendo a sus habitantes del capital social, físico y humano necesario para mejorar sus niveles de vida, es decir, se hace necesario “dotar a los sectores pobres de educación, equipo y tierra necesaria que les provea de ingresos suficientes y desarrollar las aptitudes de organización necesaria a fin de que gestionen y obtengan los servicios de educación, salud, vivienda, saneamiento y agua potable”.⁷⁵

En la misma perspectiva, la OEA señala que se requiere definir el alcance de los fondos con relación a las actividades que apoyan, para ello es “necesario fortalecer la capacidad de la población y de los gobiernos locales para la apropiada identificación de necesidades.”⁷⁶

El Banco Mundial incorpora en la agenda de atención, el financiamiento a grupos vulnerables en los que incluye enfermedades como el SIDA o población afectada por guerras y desastres naturales; la generación de capital cultural entre los sectores beneficiarios, especialmente por la capacidad de desarrollo y de cohesión social. De manera particular, establece una relación entre el capital social⁷⁷ y los fondos, ya que el primero es necesario para asegurar la sustentabilidad de y el éxito de los proyectos del fondo social.

Las Redes Mínimas de Protección Social han sido muy diversas, pero aquéllas que han aplicado criterios objetivos de financiamiento han tenido relativo éxito como parte de la implantación de reformas de segunda generación dirigidas a compensar los efectos de las reformas de primera generación y en aliviar el problema de la pobreza en los países latinoamericanos en los que se han

⁷³ *Ibíd.*, p. 22.

⁷⁴ Banco Interamericano de Desarrollo, *op. cit.*, p. 10.

⁷⁵ *Ibíd.*, p. 14.

⁷⁶ Organización de Estados Americanos, *op.cit.*, p. 24

⁷⁷ El Banco Mundial define como capital social las relaciones sociales informales que dan a las personas la capacidad para organizarse, movilizarse y confiar entre ellas, con el fin de resolver problemas colectivamente. El capital social crea puentes entre grupos y entre estos y las instituciones. Banco Mundial, *op. cit.*, p. 98

implantado.

Sin embargo, es necesario reconocer que ninguna Red Mínima de Protección Social, en cualquiera de sus modalidades, ha resuelto el problema de la pobreza, particularmente la crónica o estructural.

De igual manera, conforme lo señala Carlos Mesa-Lago, “tampoco han conseguido renovar los tradicionales mecanismos y estructuras estatales, continúan sus problemas de focalización y evaluación del desempeño, y hay dudas sobre su capacidad para subsistir después que termine el financiamiento externo”.⁷⁸

⁷⁸ Mesa-Lago, Carmelo, op. cit., p. 27.

Capítulo 3. Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad

3.1 Antecedentes específicos

El 4 de diciembre de 1991 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto que dio origen al Programa y al Fondo de Apoyo para las Empresas de Solidaridad con el mandato de “elaborar un programa especial que tendrá por objeto impulsar el trabajo productivo de los campesinos, indígenas y grupos populares de las áreas urbanas, mediante apoyos que se brinden a las actividades agrícolas, forestales, agroindustriales, extractivas, microindustriales y otras similares”¹, dicho programa se denominó Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad.

El Decreto también creó a la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad y le otorgó la responsabilidad de coordinar “la elaboración y ejecución del Programa”²; la designación de su coordinador general quedó, y se encuentra, a cargo del presidente de la República lo que aseguró el control del Programa.

En su motivación y justificación, el citado Decreto señaló que “ante la sentida y justa demanda de apoyar el esfuerzo productivo de los mexicanos, se ha decidido emprender una serie de acciones para alcanzar la libertad y justicia en el campo, entre las que se ha previsto la elaboración y ejecución de un programa que tendrá como propósito fundamental crear empresas de campesinos y para campesinos, así como impulsar proyectos productivos de grupos de población en áreas urbanas”³.

Igualmente señaló que para alcanzar mayores beneficios y mejor aprovechamiento de los recursos, “es conveniente que las actividades se realicen en un marco de coordinación de los tres órganos de gobierno, así como del sector social y privado, en un esfuerzo para lograr el abatimiento de la pobreza extrema”⁴.

No obstante la motivación y justificación utilizada, es posible mencionar que las causas reales se encontraron en la necesidad de enfrentar y dar una salida social,

¹ Decreto por el que se establecen el Programa y el Fondo de Apoyo a las Empresas de Solidaridad. Diario Oficial de la Federación, 04 de diciembre de 1991. p.1.

² Ibídem, p. 2.

³ Ibídem, p. 2.

⁴ Ibídem, p. 1.

económica y productiva a la problemática social generada como resultado de la aplicación de las políticas de ajuste (reformas estructurales de primera generación) y en la necesidad de complementar la política social del Gobierno Federal en la administración 1988-1994 y a su programa insignia: el Programa Nacional de Solidaridad.

3.1.1 El Problema Social

El periodo 1982-1988 se caracterizó por una grave crisis con la actividad económica y la producción nacional prácticamente estancada; el ingreso *per cápita* real y los salarios disminuyeron en alrededor del 50%. Entre las causas se puede mencionar la disminución de alrededor del 40% en el intercambio comercial del país debido a la disminución en los precios del petróleo, situación que representó una pérdida en ingresos de aproximadamente 40,000 millones de dólares, así como una reducción del financiamiento externo a raíz del incremento en las tasas de interés y la fuga de divisas.

A manera de ejemplo de la situación, en la década de los setenta México “recibía recursos reales del exterior por alrededor de 51% del PIB, entre 1983 y 1988 la economía mexicana transfirió al exterior el equivalente al 6% del PIB cada año, lo cual dio como resultado un clima de incertidumbre que inhibió las inversiones y que ejerció una enorme presión en los mercados financieros nacionales”.⁵

En 1988, “40 millones de mexicanos vivían en condiciones de pobreza y 17 de millones de ese conjunto, en una situación de pobreza extrema. El déficit de escuelas alcanzó las 70,000 y para las 14,000 que existían, no se contaba con recursos disponibles para su mantenimiento. Faltaban 6 millones de vivienda, 34 millones de mexicanos no contaban con atención médica, 15 que vivían en las ciudades no contaban con luz eléctrica, 20 no tenían agua potable, 35 vivían en comunidades sin drenaje, además de un sinnúmero de problemas derivados de la falta de títulos de propiedad. Los 428 municipios habitados por comunidades indígenas, con 10 millones de mexicanos de diferentes etnias, no disponían prácticamente de ningún servicio y carecían de cualquier tipo de atención médica”.⁶

La problemática social y la crisis económica, aunada a la incapacidad gubernamental de generar un proceso de crecimiento sostenido en el país, desencadenó una disminución sistemática del gasto público destinado a servicios sociales que llegó a alcanzar hasta un 70% del presupuesto asignado, con lo cual se deterioró considerablemente la calidad del sector en su conjunto. “Los servicios públicos, también fueron recortados, y especialmente en el sector de los docentes

⁵ Presidencia de la República, Agenda de México, junio 1992, p. 75.

⁶ *Ibídem*, p. 76.

y trabajadores del área de la salud, cuyos salarios fueron drásticamente reducidos o ahorrados mediante despidos”.⁷

En un escenario de problemas sociales y crisis recurrentes como el descrito, la política social se convirtió en una herramienta clave para aliviar las consecuencias negativas de los programas de ajuste estructural, así el 6 de diciembre de 1988 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo que creó la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad como “Órgano responsable de la definición de las políticas en el ámbito de la administración pública referidas a bienestar y desarrollo regional. Dicha Comisión fue presidida por el jefe del Ejecutivo, administrada por un coordinador general designado por el Presidente, y con la participación de los titulares de nueve Secretarías así como Institutos públicos descentralizados”.⁸

3.1.2 El Programa Nacional de Solidaridad

El Plan Nacional de Desarrollo 1989 -1994 definió al Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) como el instrumento diseñado por Gobierno de la República para emprender una lucha contra la pobreza extrema, mediante la suma de esfuerzos coordinados de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) y concertados con los grupos sociales.

En su conceptualización, el PRONASOL buscó conjuntar características de política social promovida por organismos internacionales, así como ideas propias expuestas por Carlos Salinas de Gortari en su propuestas de campaña.⁹

En diversas tesis Salinas de Gortari señalaba que ante la magnitud de las demandas y problemas prácticos que planteaba la provisión de servicios a una población heterogénea y dispersa, especialmente en el campo, se debían crear programas de desarrollo que tuvieran como fundamentos la promoción de la participación y la organización de los propios beneficiarios, igualmente señalaba como un problema que una proporción muy grande del gasto social se destinaba a sectores vinculados corporativamente con el Estado y que estos sectores demandantes, por otra parte, no eran los más necesitados.

En su diseño y ejecución, el PRONASOL se alineó al esquema y a las recomendaciones promovidas por los organismos internacionales para las redes

⁷ Rodríguez Camacho, Marco Antonio, *Nuevo enfoque de las políticas sociales en América Latina*, México, 2003, http://www.uasnet.mx/ests/politicassociallatina.htm#_ftn1

⁸ Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Gobernación 6 de diciembre de 1988.

⁹ Salinas de Gortari, Carlos, Discursos de campaña, “Salud y seguridad social”, Tlaxcala, IEPES, 1988, pp. 35-36 y 286-287.

mínimas de seguridad social y para los fondos de inversión, lo cual le aseguró el respaldo político-financiero del Banco Mundial.

Las recomendaciones consistieron en la asignación selectiva del gasto a partir de, entre otros, los siguientes criterios: nivel de ingreso, el sexo del beneficiario, la edad y la localización geográfica. El esquema recomendado separaba “las políticas de incremento de la productividad de las de alivio a la pobreza, evitar todo tipo de confusión o distorsión en el manejo de los recursos públicos, dando limosna a la miseria y capital a las áreas rentables o productivas”.¹⁰

Julio Moguel menciona con relación a este esquema: “Este tipo de recomendaciones de política social funcionalmente se avienen muy bien a los esquemas del modelo económico en boga, el cual separa de manera evidente a las esferas de lo económico y de lo social, convirtiendo a esta última en el medio de recuperar selectivamente a los caídos de la primera”.¹¹

El PRONASOL se propuso elevar el nivel de vida de los mexicanos en extrema pobreza, particularmente indígenas, campesinos de escasos recursos y grupos populares urbanos, a través de las siguientes metas y acciones:

- ❑ Mejorar las condiciones de vida de los grupos campesinos, indígenas y colonos populares.
- ❑ Promover el desarrollo regional equilibrado y crear las condiciones para el mejoramiento productivo de los niveles de vida de la población.
- ❑ Promover y fortalecer la participación y la gestión de las organizaciones sociales y de las autoridades locales.
- ❑ Erradicar la pobreza mediante la provisión de servicios básicos e infraestructura en salud, educación, electrificación, drenaje, etc.
- ❑ Reconstituir las relaciones Estado-Sociedad, promoviendo una disposición activa y participativa en los destinatarios de sus acciones.

De igual manera, el PRONASOL instrumentó una estrategia de descentralización de funciones vía las entidades federativas, misma que formalizó a través de los denominados Convenios de Desarrollo Social, con el objeto de concertar inversiones y programas de interés común para el gobierno federal y las entidades federativas y constituir el marco fundamental para la definición y ejecución de obras y proyectos.

El Programa financió sus acciones en un alto porcentaje del presupuesto federal y su aprobación formó parte de los presupuestos regulares vía el Ramo XXVI del Presupuesto de Egresos de la Federación, este aspecto lo diferenció de otros fondos desarrollados en América Latina que se financiaron con recursos externos. Entre sus fuentes de financiamiento se encontraron: a) recursos obtenido por la

¹⁰ Julio Moguel, “Programa Nacional de Solidaridad, ¿para quién?”, *El Cotidiano*, noviembre-diciembre 1990, p. 23.

¹¹ *Ibíd*em, p. 25.

venta de empresas paraestatales; b) ahorros generados por la renegociación de la deuda externa; c) transferencias de recursos obtenidas de presupuesto de secretarías de estado; y d) cofinanciamiento del Banco Mundial.¹²

Entre los recursos financieros no considerados ni cuantificados, se encuentran las aportaciones de los beneficiarios del Programa tales como, el trabajo físico en la ejecución de las obras, materiales de la región y aportaciones económicas en efectivo de la población beneficiada, que alcanzaban hasta el 35% de la inversión total requerida por los proyectos.

El Pronasol se estructuró en múltiples y progresivos subprogramas¹³, clasificados bajo tres vertientes principales:

- ❑ Solidaridad para el bienestar social a fin de atender necesidades básicas de infraestructura en servicios para los pobres -desde la construcción y remozamiento de escuelas públicas, electrificación, pavimento de calles y carreteras, agua potable, salud, nutrición, vivienda, a la regularización de títulos de tierra tanto en áreas urbanas como rurales-.
- ❑ Solidaridad para la producción con créditos y apoyos para la producción de alimentos básicos como maíz y frijol, promoción de empresas, infraestructura agrícola, preservación de espacios naturales.
- ❑ Solidaridad para el desarrollo regional, orientado a la infraestructura de caminos y obras públicas en lo fundamental.

Otra forma de expresar estas líneas de acción y objetivos se recoge en las propuestas oficiales de “garantizar un piso básico de bienestar y, con el tiempo, avanzar hacia un segundo piso de oportunidades productivas entre los sujetos de atención”.¹⁴

El piso básico de bienestar se refiere al conjunto de bienes y servicios mínimos en materia de alimentación, salud, educación y vivienda. En la teoría, la satisfacción de estas necesidades elementales y la dotación de infraestructura física crearían las condiciones de productividad exigidas por la modernización competitiva internacional. El segundo piso, se refiere a la promoción de empleo productivo desde la producción y el empleo, para generar opciones de desarrollo económico.

¹² El programa contó con recursos externos destinados específicamente para realizar acciones contra la extrema pobreza. El Banco Mundial destinó 350 millones de dólares para canalizarse a cuatro estados: Oaxaca, Guerrero, Chiapas e Hidalgo.

¹³ Véase Cuadro 3 de la presente tesis.

¹⁴ Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *El programa Nacional de Solidaridad*, México, 1994. pp. 70-74.

Los programas y subprogramas del PRONASOL fueron:

Cuadro 3.1
Programas del Programa Nacional de Solidaridad. ¹⁵

1. Programas de beneficio social familiar	
1.1 Salud 1.1.1 Programa IMSS- Solidaridad 1.1.2 Acuerdo Solidaridad – Secretaría de Salud 1.1.3 Hospital digno	1.2 Infraestructura educativa 1.2.1 Escuela digna 1.2.2 Niños en solidaridad 1.2.3 Escuela en solidaridad 1.2.4 Maestros jubilados 1.2.5 Apoyo al servicio social
2. Programas de beneficio social comunitario	
2.1 Desarrollo urbano 2.1.1 Agua potable y alcantarillado 2.1.2 Electrificación 2.1.3 Urbanización 2.1.4 Espacios deportivos 2.1.5 Proyectos ecológicos 2.1.6 Vivienda 2.1.7 Regularización de la tenencia del suelo 2.1.8 Alimento y abasto	2.2 El programa nacional de solidaridad en la infraestructura carretera y de caminos rurales
3. Programas especiales	
3.1 Programas sociales 3.1.1 Correos y telégrafos 3.1.2 Programa paisano 3.1.3 Solidaridad penitenciaria 3.1.4 Jornaleros agrícolas migrantes 3.1.5 Mujeres en solidaridad 3.1.6 Mujer indígena	3.2 Programas de apoyo a comunidades indígenas 3.2.1 Desarrollo económico 3.2.2 Bienestar social 3.2.2.1 Salud 3.2.2.2 Ayuda alimentaria directa a grupos de riesgo en comunidades indígenas en extrema pobreza 3.2.2.3 Educación 3.2.2.4 Fomento al patrimonio cultural 3.2.2.5 Procuración de justicia 3.2.3 Brigadas de solidaridad
4. Programas productivos	
4.1 Fondos para la producción 4.2 Apoyo a cafecultores 4.3 Apoyo a productores forestales 4.4 Pescadores ribereños y acuacultura	4.5 Solidaridad para la pequeña minería 4.6 Fondo nacional de empresas de solidaridad 4.7 Solidaridad obrera
5. Programas de alcance territorial	
5.1 Fondos municipales	5.2 Programas de desarrollo regional

Fuente: Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *El programa Nacional de Solidaridad*.

¹⁵ Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *El programa Nacional de Solidaridad*, México, 1994.

En su esquema de operación, el PRONASOL buscó una transformación cualitativa en las relaciones Estado-Sociedad pretendiendo eliminar prácticas de paternalismo, clientelismo o condicionalidad política y promocionar una cultura democrática desde abajo asignando a las comunidades beneficiarias, una responsabilidad en la aplicación del gasto social, tanto para resolver sus carencias en materia de servicios sociales básicos, como para mejorar su capacidad productiva.

Entre las principales innovaciones del PRONASOL fueron: mayor descentralización de recursos y decisiones, un esquema de coordinación entre los niveles de gobierno y una nueva relación entre éste y los beneficiarios de la relación de las obras de desarrollo social.

Es importante indicar que si bien el PRONASOL articula en este periodo programas sociales, “parte de las acciones bajo el sello de Solidaridad ya se venían aplicando en años anteriores a partir de instituciones establecidas”.¹⁶ Asimismo, que con ejecución que el gobierno federal buscó paliar o sustituir la desaparición de provisiones y servicios públicos, por ejemplo, la retirada del Banco Nacional de Crédito Rural de las áreas de baja productividad o alta siniestralidad y la privatización de la producción y comercialización pública de los fertilizantes, entre otras acciones de las reformas.

3.1.3 Solidaridad en la Producción

El PRONASOL asumió que las causas de pobreza había que buscarlas en la falta de oportunidad de empleo bien remunerado y en los problemas de productividad que presentaba el sector primario, lo anterior como resultado del agotamiento de un modelo de explotación extensiva, y por ello desde el inicio de sus operaciones contó con programas de apoyo a la producción.

Las acciones productivas se dirigieron a grupos de productores para el autoconsumo de maíz y frijol a través de los Fondos de Solidaridad para la Producción. El apoyo a este sector se consideró prioritario dado que ese momento histórico, coincidió con un vacío institucional en el campo, provocado por la profunda reforma que se llevó a cabo y que entre otros aspectos incluyó la reestructuración de Banrural, que significó una reducción importante de sus recursos crediticios, la desincorporación de la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera y la instrumentación del Procampo.

Los Fondos de Solidaridad contemplaron acciones de fomento a actividades productivas distintas a las tradicionales y con potencial en sus regiones, a fin de explorar el desarrollo de la fruticultura, el cultivo de especias y la acuicultura, en zonas destinadas a la agricultura o a la ganadería extensiva, pero cuyos suelos

¹⁶ Méndez, L. et al. P. 63.

mostraban un agotamiento que era resultado de su poca vocación para esas actividades.

La incursión del PRONASOL en otras actividades de producción se consideró indispensable para reorientar los patrones de producción poco rentables de los grupos más vulnerables, pues la reproducción de los esquemas de autoconsumo y la baja productividad que caracterizaban a sus economías, hacía imposible pensar en una efectiva erradicación de la pobreza sin fortalecer otras opciones de producción y empleo. En este sentido, la creación de los Fondos Regionales de Solidaridad fue el primer esfuerzo para procurar el cambio del perfil productivo de las áreas rurales más pobres, mediante la introducción de cultivos comerciales y la exploración de alternativas productivas congruentes con las potencialidades de cada región.¹⁷

El titular del Ejecutivo Federal decreto en 1991 el programa más refinado de la vertiente productiva del PRONASOL: el Fondo de Apoyos para las Empresas de Solidaridad (FONAES) que buscaría aprovechar la organización social para ejecutar obras de interés comunitario y de proyectos productivos.

3.2 Modelo de gestión y operación

Desde su diseño y conceptualización, se buscó diferenciar al FONAES de otros programas sociales, como Crédito a la Palabra, Fondos Regionales o Programas de Café proponiendo conceptos novedosos como poner un segundo piso al campo, dar valor agregado a la materia prima y al trabajo con organizaciones sociales y proponiendo “principios novedosos tales como empresa social, la asociación en participación, y sus instrumentos originales de apoyo: capital de riesgo, fondos de financiamiento, de garantía, así como la capacitación y estudios y proyectos. Se incorporan a lo anterior criterios tales como organización, proyecto, viabilidad, rentabilidad, mercado, etc., adoptándose el instrumento jurídico de asociación en participación, como mecanismo de concertación con los grupos sociales”.¹⁸

El Programa definió como población objetivo de su operación a un sector de la población caracterizada por tener iniciativa para la organización y presentación de ideas y proyectos de inversión, esquema que excluyó a grupos y empresas con acceso a créditos de instituciones financieras privadas o a la banca de segundo piso; de igual manera, buscó reconocer los diversos grados de experiencia productiva, capacidad y productividad de las organizaciones sociales y propuso

¹⁷ La administración de los Fondos Regionales la realizó el Instituto Nacional Indigenista, y en su operación apoyaron a un amplio número de actividades primarias, que iban desde el cultivo de café y cacao o la explotación forestal, hasta el desarrollo de la piscicultura rústica en estanques.

¹⁸ Enciclopedia Temática, Actividades productivas sociales Tomo I, FONAES SEDESOL, México 2002, p. 52.

una asociación flexible posibilitando una amplia participación de figuras jurídicas y desarrollando instrumentos diferentes a los desarrollados por otros programas para canalizar los apoyos.

En esta perspectiva, los siguientes conceptos constituyen la aportación específica del FONAES para el diseño y ejecución de políticas públicas y, en particular las relativas a las redes de protección social, incluyendo a los fondos de inversión social: a) empresa social; b) asociación en participación; y c) aportación solidaria.

3.2.1 La empresa social

La organización social puede definirse como un grupo de personas físicas organizadas o personas morales jurídicamente¹⁹ constituidas, en áreas urbanas y rurales, que desarrollan un conjunto de operaciones encaminadas a producir, transformar, comercializar y distribuir bienes y servicios en las ramas pecuaria, acuícola, forestal, pesquera, agrícola, agroindustrial, extractiva, entre otras. Con esta definición, se entiende como tales a organizaciones de campesinos, indígenas, obreros, grupos populares, cooperativas de producción y consumo, sociedades de interés social.

En su diseño y operación, FONAES reconoció “en un amplio sentido el concepto de empresa y sentido de emprender a partir primero de una iniciativa social legítima, y después de una idea clara de inversión, que se sustenta en un principio asociativo en una oportunidad de mercado, y en una combinación racional de recursos para hacerla posible”.²⁰

El modelo de gestión del FONAES se sustentó en la figura de la empresa social definida como la “entidad económica conformada como persona moral que agrupa a personas del sector social, unidas en torno a una actividad productiva común; con una estructura empresarial propia; orientada a elevar la calidad de vida de sus socios, de sus familias y a desarrollar compromisos con su comunidad; que se fundamenta en los principios sociales de solidaridad, subsidiaridad, democracia, libertad de asociación, organización y liderazgo; incluyendo las figuras asociativas productivas de segundo y tercer nivel que integren entre sí y/o con otros actores económicos del sector social”²¹ y en la figura de grupo social definido como

¹⁹ Ejemplos específicos de estas figuras jurídicas que se realizan al amparo de la Ley Agraria son Uniones de Ejidos, Sociedades de Producción Rural y las Asociaciones Rurales de Interés Colectivo; al amparo de la Ley General de Sociedades Mercantiles encontramos la Sociedad Anónima y la Sociedad de Responsabilidad Limitada; finalmente se puede nombrar las sociedades cooperativas en sus diferentes modalidades: de consumidores de bienes y/o servicios o de productores de bienes y/o servicios.

²⁰ Enciclopedia... op. cit. P. 51

²¹ Secretaría de Economía, Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad, Diario Oficial de la Federación, 28 de diciembre de 2004, p. 31.

“grupos de personas físicas organizadas que aún no formalizan la constitución de una figura jurídica y que se fundamenta en los principios sociales previamente señalados”.²²

La figura de empresa social constituye una forma acabada de organización económica que posibilita la participación de los grupos sociales en sus mercados y en mejores condiciones. Además les permite el acceso a fuentes de financiamiento alternas, facilita la obtención de apoyo tecnológico de comercialización y de capacidades de distintas entidades de fomento.

La empresa social constituye un mecanismo de autoempleo y de obtención de ingresos para los propios socios por lo que debe considerar la formación y capacitación de los recursos humanos que intervendrán en su operación y administración. En esta lógica, FONAES ha apoyado directamente el desarrollo de la capacidad empresarial de los grupos sociales, aportando recursos financieros para la ejecución de los proyectos y acompañando su proceso de formación empresarial.

Las empresas y grupos sociales atendidos por el FONAES, constituyen un segmento de la población nacional que por sus niveles de productividad y de organización, difícilmente encontraría un lugar en el mercado laboral que permita un acceso más fluido hacia un mejor nivel de vida.

3.2.2 La asociación en participación

La asociación en participación como un mecanismo jurídico a través del cual el FONAES otorgó aportaciones de capital a los proyectos sin convertir a los integrantes de las empresas sociales en servidores públicos de la administración pública ni que se establecieran relaciones laborales, o que las unidades económicas se constituyeran en empresas paraestatales o de participación estatal.

La relación entre las empresas y el FONAES fue de carácter asociativo, a través de aportaciones solidarias que se autorizaban para el desarrollo de proyectos productivos, y no como fondo perdido ni como donaciones, formalizadas con un convenio de concertación con el compromiso de recuperar y reintegrar al Programa los recursos recibidos.

La responsabilidad de FONAES como asociado con las empresas sociales fue traducida en una acción de acompañamiento institucional en el proceso de conformación y crecimiento de la empresa social a fin de proveer a los grupos sociales de un marco de referencia adecuado para desarrollar su gestión empresarial y a facilitar su proceso de formación empresarial. Es importante hacer mención que en ningún momento y por ninguna circunstancia, FONAES buscó

²² Ibídem, p. 31.

sustituir ni influir al grupo social en el proceso de toma de decisiones que configurarán su perfil y futuro.

Este proceso de acompañamiento empresarial consistió en poner al alcance de las empresas los elementos de información, técnicos, administrativos y de comercialización, que permitieran reforzar el proceso de formación empresarial de los socios y la construcción de la empresa misma, facilitando el acceso a información pertinente y traduciendo a niveles adecuados para la apropiación de los integrantes del grupo social, los elementos que conforman el ambiente en el que se tiene que actuar como empresa social.

Esta perspectiva constituyó el compromiso de FONAES en su papel de asociado. En este sentido el proceso de fortalecimiento de la Organización para configurar una empresa viable y con garantía de sustentabilidad implicó poner a disposición de los empresarios sociales, conforme lo fueran necesitando y al ritmo que la empresa lo fuera requiriendo, opciones apropiadas de adecuación tecnológica, ampliación o mejoramiento de la penetración en los mercados, favorecer las condiciones de integración productiva comercial o de acceso a los servicios de apoyo y ofrecer información acerca de las mejoras opciones para obtener asistencia técnica y capacitación.

3.2.3 La aportación solidaria

El mecanismo de financiamiento desarrollado por FONAES, fue un esquema innovador con instrumentos de gestión ágil y flexible para el apoyo de los proyectos de inversión. En esta lógica, los recursos autorizados a las empresas sociales determinadas socialmente elegibles y con proyectos operativamente viables, se realizó a través de la aportación solidaria definida como una categoría interna de afectación de recursos y a través de las siguientes modalidades:

- a) Directa, a través de entregar los recursos a sus beneficiarios en forma de capital de riesgo.
- b) Indirecta, otorgando aportaciones que contribuyeran al patrimonio de los fondos de fomento o fondos de garantía.

Los tipos de apoyo específicos fueron:

a) Capital de Riesgo.

Aportación solidaria complementaria para la creación de nuevas empresas o para la ampliación y mejoramiento de la capacidad productiva, realizando aportaciones en el activo total y compartiendo el riesgo con los grupos en forma solidaria.

Una vez dictaminado el proyecto como viable y la empresa como elegible, se sometía a consideración de todos los socios de las empresas las condiciones de su participación, mismas que una vez aprobadas, se integraban a un contrato de asociación celebrado entre ambas partes como requisito previo a la liberación de recursos que podía alcanzar hasta el 35% de la inversión del total del proyecto.

b) Crédito

FONAES proporcionaba créditos a través de la creación de un fondo de garantía local y/o regional de financiamiento ante la banca de desarrollo para la compra de activo fijo así como de capital de trabajo, para la construcción, expansión o consolidación de las empresas campesinas o urbanas.

Los fondos se constituían con base a las aportaciones del FONAES, gobiernos municipales, estatales y/o de las organizaciones de productores. Estas aportaciones constituían el patrimonio inicial del fideicomiso con base en el cual Nacional Financiera o Banrural, otorgaban una línea de crédito diez veces el monto de ese patrimonio como fuente de recursos para financiar proyectos viables presentados por empresas sociales con la aprobación del Comité Técnico de cada fideicomiso.

En este esquema financiero las organizaciones sociales eran los fideicomitentes y podían beneficiar a un gran número de productores; es importante mencionar, que en estos casos las empresas sociales se sujetaban a las reglas de operación que la banca de desarrollo les establecía.

c) Asistencia Técnica y Capacitación.

FONAES apoyó la formulación y evaluación de proyectos de factibilidad y brindó asistencia técnica y capacitación en la gestión jurídica-administrativa. Asimismo, autorizó recursos para la ejecución, consolidación o reorganización de la empresa, así como la que requería un proceso técnico de un sistema de administración y comercialización.

En especial, se apoyó el análisis de las ideas de inversión y la formulación de los proyectos a partir de la prestación de servicios profesionales contratados en forma expresa con cargo al proyecto, si resultaba viable y a fondo perdido si no era. Como parte de los esquemas de promoción, se organizaban eventos de capacitación en materia de formulación y evaluación de proyectos sin costo, tanto a las organizaciones sociales como a los productores y analistas de otras dependencias.

3.3 Orientación y evolución

El Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad ha sido objeto de diversas modificaciones que ha afectado su marco normativo, actividades, propósitos, mecanismos de operación y destinatarios de sus servicios.

Con la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), en mayo de 1992, el FONAES participó en la ejecución de estrategias, políticas y acciones en materia de empleo y proyectos productivos que agruparan a campesinos indígenas y grupos de áreas urbanas.

En diciembre de 1992, la Sedesol publicó el Acuerdo por el que regula la organización y funcionamiento interno de Empresas de Solidaridad, el cual estableció la estructura organizacional del FONAES y la denominación de las unidades administrativas que lo conformaron.

En la administración de 1995 al 2000, FONAES formó parte de la estrategia gubernamental de superación de la pobreza y, en específico para la creación de oportunidades de ingreso con acciones orientadas a mejorar los mecanismos de capitalización y de generación de empleos, con proyectos social y económicamente viables.

En 1999 la estructura básica y funcional del FONAES se modifica para adecuarla a “las crecientes exigencias operativas de atender las 91 regiones prioritarias en extrema pobreza, como organismo de referencia y brazo ejecutor de la SEDESOL en la vertiente productiva”.²³

Hasta el periodo mencionado, la estrategia fundamental del FONAES consistió en realizar acciones para el impulso del desarrollo productivo de las organizaciones sociales y comunidades en extrema pobreza dirigidas a lograr la autosuficiencia de las empresas y la apropiación de los proyectos, a través de:

- ☑ Fortalecer su autonomía económica a través de una serie de instrumentos que permitiera la creación y desarrollo de empresas sociales.
- ☑ La generación de empleo remunerado entre productores de escasos recursos
- ☑ El impulso a la adopción de tecnologías apropiadas a las condiciones técnicas, sociales y ecológicas del entorno.

Entre noviembre del año 2000 y marzo del 2001, diversas modificaciones confirieron nuevas atribuciones a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (actualmente Secretaría de Economía) particularmente para atender zonas rurales y de la adscripción del FONAES como órgano desconcentrado en términos de sus Reglas de Operación.²⁴

Actualmente, las atribuciones, estructura y actividad de la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad, se encuentra regulada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Reglamento Interior de la Secretaría de Economía y por el Acuerdo por el que se regula la organización y funcionamiento interno de la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad.

²³ Ibídem, p. 51.

²⁴ Las reglas de operación es un mecanismo derivado de las recomendaciones del Banco Mundial con la finalidad de regular, orientar y precisar las actividades específicas de los Fondos de Inversión Social. Entre sus beneficios se encuentra en que en un mismo documento, se conoce el mecanismo de operación, cobertura, requisitos generales para acceder a los apoyos y la población objetivo de los Programas.

3.3.1 Objetivos y estrategias

El FONAES en su origen estableció los siguientes objetivos:

- ❑ Impulsar el trabajo productivo de los campesinos indígenas y grupos populares de las áreas urbanas que viven en condiciones de pobreza.
- ❑ Desarrollar opciones productivas que signifiquen un mayor valor agregado a los productos de la economía de los grupos sociales.
- ❑ Generar ocupaciones que den seguridad a los grupos sociales de bajos ingresos que permitan su arraigo y bienestar.
- ❑ Impulsar la adopción de tecnologías apropiadas a las condiciones técnicas, sociales y ecológicas del entorno.
- ❑ Orientar recursos para el desarrollo de proyectos, la capacitación y la asistencia técnica.
- ❑ Transferir con criterios ágiles los recursos para facilitar la operación expedita de las empresas.

Para el cumplimiento de sus objetivos se estableció las siguientes estrategias:

- ❑ Establecer una concertación de acciones con las instituciones federales estatales y municipales para optimizar los recursos públicos comprometidos a favor de los proyectos y empresas apoyadas.
- ❑ Otorgar recursos de capital temporal y financiamiento para la creación de empresas con bases de autonomía económica de bienestar social.
- ❑ Incorporar a grupos sociales en la formulación de los proyectos a fin de evitar que se formularan proyectos sin corresponder con los interesados.
- ❑ Comprometer a los grupos sociales con aportaciones en efectivo o en especie para los proyectos.
- ❑ Propiciar la asociación de organismos del sector social entre sí y con el sector privado con el principio de aprovechar recíprocamente las ventajas productivas, tecnológicas y comerciales.
- ❑ Destinar el capital de riesgo a proyectos o empresas con limitado acceso al crédito.

3.3.2 Evolución

Las diferentes reorientaciones del FONAES han conformado los siguientes periodos reconocidos por la institución:²⁵

1. 1991 a 1992. Componente productivo del Programa Nacional de Solidaridad enmarcado en la Secretaría de Programación y Presupuesto.

²⁵ La clasificación relativa a los periodos se cita en "FONAES Perfil Institucional 2002, pp.11-12", Secretaría de Economía, México, 2002.

2. 1992 a 1994. Órgano desconcentrado de la SEDESOL como promotor de desarrollo social por la vía productiva.
3. 1994 a 1998. Se orienta a la creación de oportunidades de ingreso y empleo para superar la pobreza.
4. 1999 a 2000. Apoyo al desarrollo productivo de las organizaciones sociales y comunidades en extrema pobreza, para generar oportunidades de empleo e ingreso a la población de menores recursos, con especial énfasis en el desarrollo de la capacidad emprendedora y el impulso a la equidad de género.
5. 2001. FONAES se vincula a la política del Fondo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa de la Secretaría de Economía, a fin de impulsar, con una visión empresarial, la operación de proyectos productivos viables facilitando el acceso inicial al crédito, al microcrédito, la aportación de capital de riesgo, y la provisión de capacitación en la conformación de empresas.
6. 2002. Impulsa una estrategia transversal que permite hacer visible el trabajo de las mujeres en todas las áreas del FONAES, y se crea un tipo de apoyo directo exclusivamente para mujeres.

No obstante los periodos establecidos por el FONAES, a partir de la revisión de sus documentos es posible identificar los siguientes momentos específicos:

- 1991-1994. Órgano del PRONASOL responsable de fomentar y conducir las acciones de desarrollo social por la vía productiva con un enfoque universal y selectivo que destinaba sus acciones a campesinos, indígenas y grupos populares de áreas urbanas en condiciones de pobreza.

En su objetivo estableció el impulso del trabajo productivo de campesinos e indígenas y grupos populares de las áreas urbanas que vivieran en condiciones de pobreza, mediante el suministro de los recursos de capital temporal y financiamiento necesario para la creación de empresas, con base de autonomía económica y de bienestar social.

Los programas específicos fueron ejecutados a través de aportación de capital de riesgo, entendido como la asociación con grupos sociales para formar empresas productivas; crédito a través de la creación de fondos de garantía locales y/ regionales; asistencia técnica para formulación y evaluación de proyectos de factibilidad.

- 1994-1998. Adscrito a la Sedesol dirigió sus acciones a la creación de oportunidades de ingreso y empleo para superar la pobreza con el fin de impulsar proyectos productivos de grupos sociales en condiciones de pobreza y para fortalecer su autonomía económica.

Lo anterior en apoyo a empresas de campesinos para campesinos, así como de grupos populares urbanos mediante los siguientes instrumentos de aportaciones solidarias: Capital de Riesgo para la creación, ampliación, reactivación y consolidación productiva de empresas; Programa de Empleo Productivo para

apoyar la generación masiva de ocupación remunerada en las regiones prioritarias; Fondos de financiamiento, garantía, inversión y reinversión; Cajas solidarias para cubrir la adquisición de mobiliario y equipo informático y gastos administrativos preoperativos y, el Fondo de apoyo al Acompañamiento y Formación Empresarial para gastos de capacitación y asistencia técnica.

Las acciones del FONAES en este periodo se realizaron de manera focalizada para grupos sociales formados por personas de escasos recursos en en regiones prioritarias definidas por la Sedesol.

- ❑ 1999 a 2000. Orientó sus actividades al apoyo del desarrollo productivo de organizaciones sociales y comunidades en extrema pobreza, promoviendo la generación de oportunidades de empleo e ingreso a la población de menores recursos y buscando con ello, la autosuficiencia y la apropiación de los proyectos, con especial énfasis en el desarrollo de la capacidad emprendedora y el impulso a la equidad de género.

Los instrumentos de aportaciones solidarias fueron: Capital de riesgo para crear, ampliar, reactivar o consolidar un proyecto productivo o empresa social; Empleo Productivo para actividades productivas rentables que generen oportunidades de empleo; Fondos para potenciar recursos e inducir la participación de estados, municipios, entidades financieras sociales y privadas; Fondo de apoyo al Acompañamiento y Formación Empresaria dirigido a la adquisición de conocimientos para el fortalecimiento y consolidación de la empresa social y los empresarios que la constituyen.

- ❑ 2001 a 2002. Sectorizado en la Secretaría de Economía impulsó a partir de una visión empresarial la operación de proyectos productivos viables, facilitando el acceso inicial al crédito, al microcrédito, la aportación de capital de riesgo y la provisión de capacitación en la conformación de empresas.

A través de sus instrumentos financieros, los destinatarios de sus acciones de apoyos, para la creación y consolidación de empresas y proyectos productivos de carácter social administrados por los propios grupos sociales, fue población campesina, indígena y urbana en condiciones de pobreza.

Las herramientas financieras fueron: el Primer Paso Productivo que apoyó actividades productivas rentables que generaran oportunidades de empleo; Capital de Riesgo para la creación, ampliación, reactivación o consolidación de proyectos productivos o empresas sociales; Fondos de financiamiento, garantía, inversión y reinversión, empresarial de capitalización y apoyo al Acompañamiento y Formación Empresarial.

- ❑ 2003 a 2006. Impulsa un Modelo de Desarrollo Económico del Sector Social a fin de articular el desarrollo económico con el desarrollo humano; articulación entre los mercados y los ingresos familiares; impulsó a la

formación de capital productivo y el facultamiento empresarial para desarrollar habilidades y capacidades.

Para este periodo sus instrumentos de inversión se han refinado y especializado para una atención más puntual conforme a las necesidades de la población objetivo atendida de manera universal, selectiva y focalizada, con enfoque de atención regional y focalización regional y/o sectorial para población rural, campesinos e indígenas y grupos de áreas urbanas del Sector Social que a través de un proyecto productivo, demostrará su capacidad organizativa, productiva, y empresarial y que tengan escasez de recursos para implementar sus proyectos.

Sus instrumentos de apoyo fueron: Capital de Trabajo Solidario, para financiar el inicio de formación de capital de grupos sociales no constituidos jurídicamente; Capital Social de Riesgo, para financiar la formación de capital social en la actividad primaria; Apoyo para Capitalización al Comercio, la Industria y Servicios, para financiar personas físicas, microempresas y empresas sociales relacionadas con el comercio, la industria y los servicios; Comercializadora Social impulso a empresas sociales para la comercialización de productos primarios; Impulso Productivo de la Mujer apoyo a grupos formados exclusivamente por mujeres; Apoyo al Desarrollo Empresarial apoyo para facultar técnica, administrativa y empresarialmente y PROCOMER apoyo para fortalecer la competitividad y la inserción en los mercados

3.4 Estrategias específicas de operación

Como ha sido señalado, la creación de redes mínimas de seguridad social, fondos sociales de inversión y/o fondos de inversión social se constituyen en el marco de las transformaciones de la política social como parte de los cambios estructurales de las reformas de segunda generación. Además de los aspectos técnicos involucrados en el diseño de los programas y servicios sociales, se da la reorientación conceptual de la política social como una forma de legitimación política e integración social debido al cuestionamiento creciente del sistema económico y social de nuestro país.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 incorporó las reorientaciones conceptuales y programáticas de la política social, en relación estrecha con los cambios en la estrategia de desarrollo. En específico destacó la política de desarrollo social como un factor preponderante en el combate a la pobreza y la exclusión social, tarea que asignó a la Sedesol y al FONAES mediante el apoyo a grupos organizados de zonas rurales y urbano-populares, para la formación y consolidación de empresas sociales que generaran empleos e ingresos.

En el marco de la ruptura paradigmática de la política social, el FONAES se alejó de la antigua matriz “estadocéntrica” abandonando el modelo de intermediación y agregación de intereses y demandas, que favorecían la acción colectiva y organizada y se condujo por una nueva matriz “mercadocéntrica” con la que

pretendió contribuir al desarrollo de la capacidad empresarial de los grupos sociales, respetando su autonomía organizativa y funcional y conforme a las propias empresas lo fueron demandando, apoyándose para ello en un proceso de construcción de capital humano a través de la formación empresarial.

En su diseño, incorporó términos y definiciones tales como compensación, focalización y combate a la pobreza. Generó estrategias para su desarrollo y ejecución a fin de que en el mediano plazo las propias empresas sociales que apoyaba, asumieran las acciones necesarias para el combate a la pobreza, mediante el impulso a su productividad, la generación de más empleos y mejor remunerados y sobre todo su inserción en la economía de mercado. En este contexto, el FONAES estableció las siguientes estrategias específicas:

- a) Focalización de recursos.
- b) Programas de Empleo.

3.4.1 FONAES y la focalización

La focalización de los subsidios es una estrategia utilizada por el Gobierno de México muchos años antes de que fuera recomendada por el Banco Mundial y otros organismos internacionales en sustitución del otorgamiento de subsidios universales.

El propósito de la focalización es que los beneficios de las acciones gubernamentales lleguen a las familias más pobres y logren un mayor impacto *per cápita* que el derivado de una política general que se aplica por igual a toda la población, así como propiciar la eficiencia en la gestión de los recursos públicos. Los apoyos focalizados son aquellos que se dirigen a sectores de la población que presentan características específicas o que habitan en zonas delimitadas territorialmente.

Esta política parte de la premisa de que no existe un acceso equitativo a los bienes o servicios para toda la población, y que sólo una direccionalidad intencionada puede ayudar a que los más pobres superen los obstáculos para el aprovechamiento de los apoyos.

De los diversos métodos de focalización²⁶, la delimitación geográfica es la más común y se realiza con base en la medición de la marginación o la concentración de hogares en pobreza y, en ocasiones, se combina con indicadores de desigualdad prevaleciente entre la población con respecto del nivel educativo, la

²⁶ Los métodos propuestos consisten en: focalización categórica, focalización geográfica, pruebas de recursos económicos representativos, focalización de comunidades y focalización. Véase A. Coudouel, K. Ezemenari, M. Grosh, y L. Sherburne-Benz, *Protección Social, Banco Mundial en* <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/78802/Fall%202002/elearning/fall2002/readings/readings.html>

mortalidad infantil o incluso simplemente el tamaño de las poblaciones o su etnia de origen, entre otros.

La focalización geográfica ofrece ventajas para la implementación de determinadas estrategias de política pública, sin embargo es conveniente utilizar mecanismos de focalización individual, que incorporen información adicional cuando hacia el interior de unidades geográficas se observan condiciones de heterogeneidad, facilitando tomar en cuenta los perfiles de un cierto segmento de la población que es de interés. Es decir, para alcanzar mayor eficiencia, el mecanismo de focalización puede combinar elementos de concentración geográfica con datos más desagregados.

En las estrategias de focalización es común identificar errores de inclusión o de exclusión. Un error de inclusión “desperdicia” recursos del programa, o hace menos eficientes sus resultados, al incluir a beneficiarios que con ingresos mayores a la línea de pobreza, mientras que un error de exclusión limita el cumplimiento del objetivo de reducir la pobreza pues no incorpora a los individuos que realmente lo necesitan.

Finalmente la eficacia en la implementación de los métodos de focalización depende de las características políticas, económicas y sociales. En el caso de México, con una fuerte desigualdad social resultan un tema indispensable a considerar teniendo siempre presente que se debe de mejorar y garantizar el bienestar de la población en condiciones de pobreza.

FONAES ejecutó una estrategia de focalización definida por la Sedesol, dirigida a concentrar los recursos humanos materiales y presupuestales en regiones prioritarias identificadas con altos índices de pobreza en el país.

Uno de los criterios más importantes de focalización en las regiones prioritarias derivó de acciones institucionales ya realizadas en las diversas regiones marginadas del País, por el potencial caracterizado, por la posibilidad de consolidar los proyectos apoyados y por las recuperaciones económicas implícitas, incluyendo además la experiencia y perspectivas que alrededor de esos grupos apoyados pudo aprovecharse para difundir su impacto a un mayor número de personas.

La política de concentrar recursos y transferir tareas operativas se concentró en las siguientes entidades Campeche, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Mapa 3.1
Regiones prioritarias



Fuente: Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas en Solidaridad, *Enciclopedia Temática, Actividades productivas sociales*.

Adicionalmente se ejecutó una estrategia de consolidación de empresas para mejorar las condiciones de sustentabilidad de proyectos apoyados y de empleos generados. FONAES consideró prioritario apoyar procesos de agregación organizada de diversas empresas a fin de permitir que grupos individuales participaran organizadamente con mayores ventajas en el mercado durante la fase de comercialización o tener acceso mediante las actividades en común para la adquisición de insumos o la transformación de la producción obtenida individualmente a la apropiación de una mayor proporción del excedente económico generado en las actividades productivas.

Esta estrategia implicó la combinación de diversos métodos de focalización de carácter geográfico, elegibilidad de población, antecedentes de apoyos recibidos y recuperación de las aportaciones solidarias, para potenciar la efectividad de las acciones institucionales y disponer de mejores proyectos y facilitar su sustentabilidad y su rentabilidad.

Con esta perspectiva y considerando las acciones realizadas en las distintas entidades federativas del país, el FONAES orientó sus acciones en las entidades y regiones que se mencionan en el cuadro 3.2

Cuadro 3.2
Regiones prioritarias

Entidad	Región	Entidad	Región
Baja California Sur	Todo el estado	Puebla	Sierra Norte y Sierra Negra
Campeche	Península de Atasta	Quintana Roo	Zona maya
Coahuila	La Laguna	Sinaloa	Zona sur
Chiapas	Altos	Sonora	Huites, Alamos y Sierra de Sonora
Chihuahua	Tarahumara	Tabasco	Chontalpa
Durango	Semidesierto, La Laguna	Tlaxcala	Todo el estado
Guerrero	Costa Chica y Costa Grande	Yucatán	Zona Henequenera
Jalisco	Sierra de Mazatlán y la Zona Huichol	Veracruz	Soteapan
Michoacán	Costa, Purépecha	Zacatecas	Semidesierto
Nayarit	Sur y Costa Sur	Guanajuato y Querétaro	Sierra Gorda
Oaxaca	Costa, Bajo Papaloapan, Istmo, Chimalapas, Trique, Mazateca y Valles Centrales	Hidalgo, San Luis Potosí, Tamaulipas	Las Huastecas

Fuente: Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas en Solidaridad, *Enciclopedia Temática, Actividades productivas sociales*.

3.4.2 FONAES y los programas de empleo

Los programas de empleo son intervenciones programáticas por periodos breves para generar ocupación de mano de obra no calificada en proyectos como construcción y mantenimiento de caminos, infraestructura de riego, reforestación y conservación de suelo, así como en la ejecución de actividades productivas en pequeña escala.

Este tipo de programas se sustentan en las siguientes consideraciones:

- ☐ Realizar transferencias de ingresos a sectores de población pobre.
- ☐ Ajustar o uniformar el consumo durante periodos de poca actividad económica.
- ☐ Contribuir a la construcción de una infraestructura.
- ☐ Posibilitar la generación de empleos permanentes.
- ☐ Focalizar geográficamente sus acciones.
- ☐ Apoyar proyectos productivos de autoempleo.

Para una ejecución eficaz, los programas de empleo deben de:

- ☐ Coordinar las actividades de diversos actores.
- ☐ Asegurar el financiamiento.
- ☐ Establecer condiciones propicias para la participación de las comunidades.
- ☐ Fortalecer la asistencia técnica y el acompañamiento empresarial.

Fundamental para el diseño y ejecución de los programas, es la identificación de los elementos culturales que permitan comprender las estructuras sociales y comunitarias de las regiones en las que se han de desarrollar los proyectos.

Entre los objetivos principales de los programas de empleo, se han de considerar:

- ❑ La reducción o alivio de los efectos de las crisis y las medidas de ajuste.
- ❑ Evitar la destrucción del capital humano.
- ❑ Brindar seguridad en la alimentación a grupos vulnerables.
- ❑ Creación y consolidación de activos y proyectos productivos.

En 1995, el Gobierno Federal a través de la Sedesol diseño y ejecutó el Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica, en el cual FONAES participó con la canalización de recursos para el desarrollo de un programa de empleo productivo en zonas rurales con el objetivo de apoyar la generación masiva de ocupación remunerada en las regiones prioritarias a través de la realización de actividades productivas, que mediante la obtención de ingresos, permitieran la recuperación de los recursos otorgados haciendo autosostenibles la fuente de empleo e ingreso.

Para acceder a estos apoyos, los solicitantes debían de presentar proyectos productivos con las siguientes características:

- ❑ Que generaran oportunidades de empleo remunerado.
- ❑ Que contaran con mercado para vender lo producido.
- ❑ Que tuvieran capacidad para recuperar los recursos recibidos.
- ❑ Que fueran apoyos de única vez, es decir que no implicarán compromisos de futuras aportaciones para dar sustentabilidad a la actividad apoyada.
- ❑ Que los empleos generados contaran con posibilidades de permanecer.
- ❑ Que fomentarán condiciones productivas con el fin de que en el futuro creará un mayor número de empleos temporales o permanentes
- ❑ Que fueran una aportación al incremento de una actividad en curso, de tal forma que conservara o incrementará los empleos existentes.
- ❑ Que no excedieran por empleo generado, seis mil pesos recuperables a plazos determinados.

El Programa de Empleo consideró que en la medida en que las actividades apoyadas tuvieran sustentabilidad, los empleos generados tendrían permanencia y podrían evolucionar, a través de la capitalización de las recuperaciones, hacia la constitución de empresas sociales o de cajas solidarias.

En este año FONAES realizó inversiones que generaron 52 mil empleos en las siguientes actividades de cultivo o recolección: hortalizas, fruticultura, de algodón, plantaciones forestales, estaño, orégano, ajonjolí y explotación de sal. En años posteriores fortaleció su participación y aumentó a 75 mil empleos la meta anual programada.

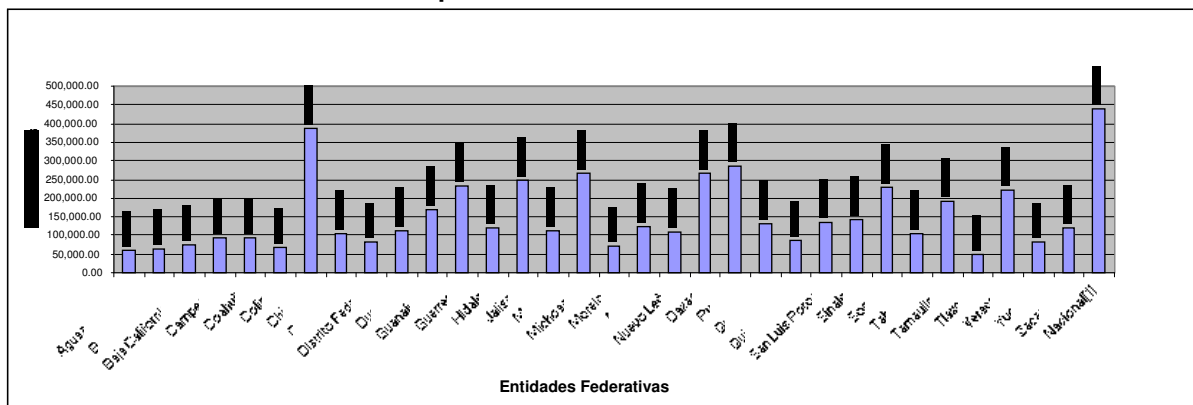
Las acciones de este Programa constituyeron una etapa previa a la formación de empresas de capital de riesgo a fin de incrementar las posibilidades de maduración de la organización económico-social y de capitalización. Asimismo ofreció la posibilidad de realizar actividades económicas rentables con un mercado definido y con potencialidad, así como de obtener apoyos que contribuyeran a la

constitución de una sólida organización económica social, que representará una opción permanente de generación de empleo e ingreso.

Capítulo 4. Resultados y evaluaciones externas

El FONAES ejerció de 2001 a 2006 recursos por 5,076.3 millones de pesos en todas las entidades federativas de la República. (Cuadro 4.1).

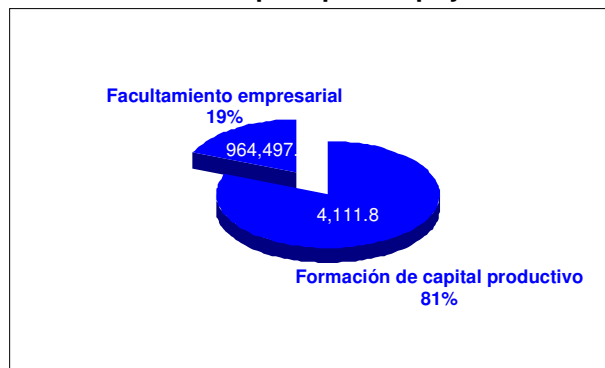
Gráfica 4.1
Inversión por entidad federativa 2001 - 2006



Elaboración propia con información oficial del FONAES.

Los recursos se destinaron en dos grandes rubros: la formación de capital productivo con 4,111.8 miles de pesos; y formación empresarial y comercial con 964,497 miles de pesos.

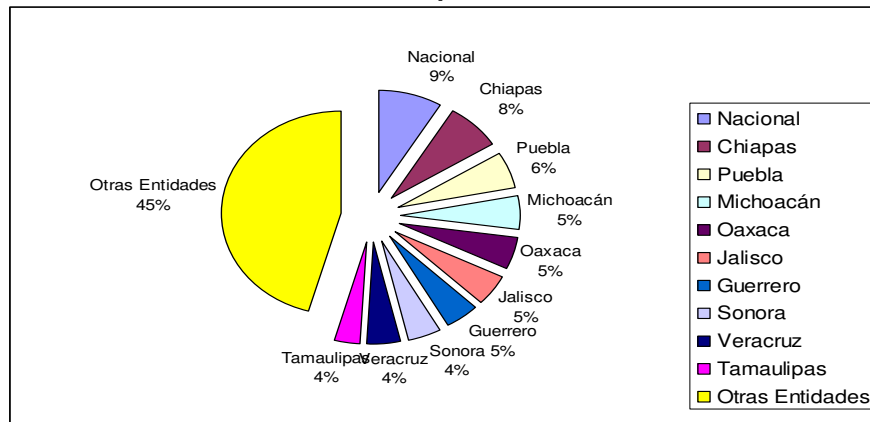
Gráfica 4.2
Inversión por tipo de apoyo



Elaboración propia con información oficial del FONAES.

Las entidades federativas con mayor inversión fueron: Chiapas (7.6%), Puebla (5.6%), Michoacán (5.3%), Oaxaca (5.2%), Jalisco (4.9%), Guerrero (4.6%), Sonora (4.5%), Veracruz (4.4%), Tamaulipas (3.8%), Guanajuato (3.3%) y Sinaloa (2.8%). Asimismo se otorgaron apoyos de carácter nacional que comprenden el 8.6 %

Gráfica 4.3
Inversión por entidad



Elaboración propia con información oficial del FONAES.

Cuadro 4.1
Inversión total por entidad federativa 2001-2006
(miles de pesos)

Entidad federativa	Inversión	%	Entidad federativa	Inversión	%
Aguascalientes	58,416.8	1.2	Nayarit	124,208.2	2.4
Baja California	62,619.4	1.2	Nuevo León	107,497.4	2.1
Baja California Sur	75,343.4	1.5	Oaxaca	265,616.1	5.2
Campeche	93,534.6	1.8	Puebla	285,169.7	5.6
Coahuila	92,544.5	1.8	Querétaro	129,923.4	2.6
Colima	69,160.3	1.4	Quintana Roo	87,730.7	1.7
Chiapas	385,588.7	7.6	San Luis Potosí	135,342.5	2.7
Chihuahua	104,294.1	2.1	Sinaloa	141,994.3	2.8
Distrito Federal	82,964.4	1.6	Sonora	227,819.2	4.5
Durango	112,139.0	2.2	Tabasco	106,247.6	2.1
Guanajuato	167,669.3	3.3	Tamaulipas	192,859.6	3.8
Guerrero	232,730.8	4.6	Tlaxcala	48,266.7	1.0
Hidalgo	121,666.1	2.4	Veracruz	223,228.4	4.4
Jalisco	248,285.4	4.9	Yucatán	81,704.1	1.6
México	112,634.4	2.2	Zacatecas	120,881.4	2.4
Michoacán	267,444.3	5.3	Nacional ¹	438,098.7	8.6
Morelos	72,713.0	1.4	Total	5'076,336.7	100.0

Fuente: Elaboración propia con información oficial del FONAES.

Los recursos otorgados por FONAES se ejercieron a través de diferentes tipos de apoyos destinados a formar capital productivo, a impulsar acciones de facultamiento empresarial y canalizar recursos a la población objetivo del Programa a través de fondos y fideicomisos constituidos por gobiernos locales u

¹ El rubro denominado: Nacional se refiere a los recursos ejercidos para acciones de facultamiento empresarial organizadas centralmente en las que participan beneficiarios de diversas entidades federativas

organizaciones de la sociedad civil. Los resultados alcanzados a través de esos tipos de apoyo se presentan a continuación.

4.1 Apoyos para la formación de capital productivo

FONAES fomentó y promovió la formación de capital productivo, otorgando apoyo directo para que los productores pudieran aprovechar sus activos y experiencias en un proyecto productivo de inversión viable.

De 2001 a 2006 FONAES apoyó de manera directa, con recursos por 3,915.3 millones de pesos, a más de 20 mil empresas sociales y proyectos productivos. (Cuadro 4.2).

Cuadro 4.2.
Inversión en formación de capital productivo por entidad federativa 2001-2006 (miles de pesos)

Entidad federativa	Inversión	%	Entidad federativa	Inversión	%
Aguascalientes	35,294.2	0.9	Nayarit	100,733.8	2.6
Baja California	52,586.5	1.3	Nuevo León	80,415.7	2.1
Baja California Sur	69,252.1	1.8	Oaxaca	233,292.0	6.0
Campeche	73,304.4	1.9	Puebla	238,853.0	6.1
Coahuila	81,044.5	2.1	Querétaro	117,128.7	3.0
Colima	54,264.1	1.4	Quintana Roo	81,221.7	2.1
Chiapas	316,765.9	8.1	San Luis Potosí	100,952.7	2.6
Chihuahua	92,049.7	2.4	Sinaloa	122,317.3	3.1
Distrito Federal	56,730.7	1.4	Sonora	198,391.2	5.1
Durango	98,174.4	2.5	Tabasco	91,514.5	2.3
Guanajuato	145,745.9	3.7	Tamaulipas	174,672.8	4.5
Guerrero	203,455.2	5.2	Tlaxcala	33,705.6	0.9
Hidalgo	96,919.6	2.5	Veracruz	200,631.4	5.1
Jalisco	203,909.1	5.2	Yucatán	67,780.8	1.7
México	97,759.9	2.5	Zacatecas	97,522.2	2.5
Michoacán	243,808.9	6.2	Nacional	1,000.0	0.1
Morelos	54,071.0	1.4	Total	3'915,269.6	100.0

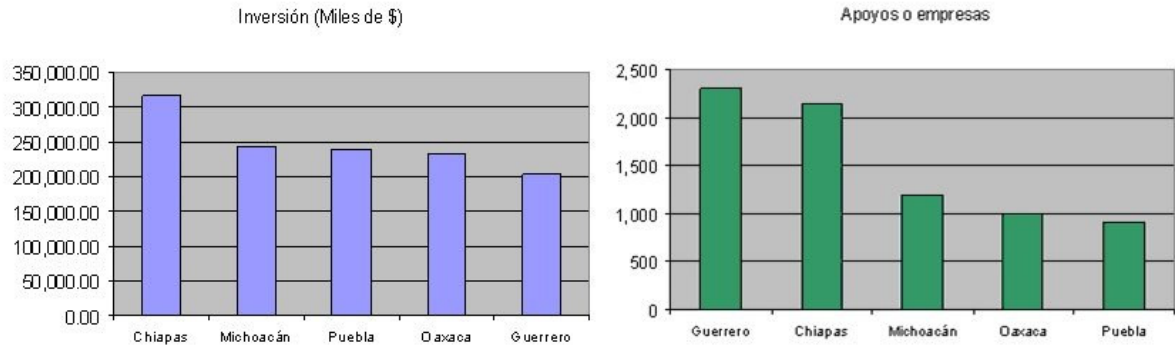
Fuente: Elaboración propia con información oficial del FONAES.

La inversión se realizó en todas las entidades federativas, destacando los estados de Chiapas (8.1%), Michoacán (6.2%), Puebla (6.1%), Oaxaca (6.0%), Guerrero y Jalisco (5.2% respectivamente), Sonora y Veracruz (5.1% respectivamente) y Tamaulipas (4.5%). En conjunto esos estados representaron el 51.4% de la inversión total en formación de capital productivo.

En el número de las empresas sociales y los proyectos productivos apoyados sobresalieron los estados de Guerrero (11.1%), Chiapas (10.4%), Michoacán

(5.8%), Oaxaca (4.8%), Puebla (4.4%), Veracruz (4.2%), Durango (3.9%), Guanajuato y Jalisco (3.6% respectivamente). En conjunto esos estados representan el 51.8% del total de las empresas y proyectos productivos apoyados. (Cuadro 4.3)

Gráfica 4.4
Estados con mayor inversión y apoyos otorgados



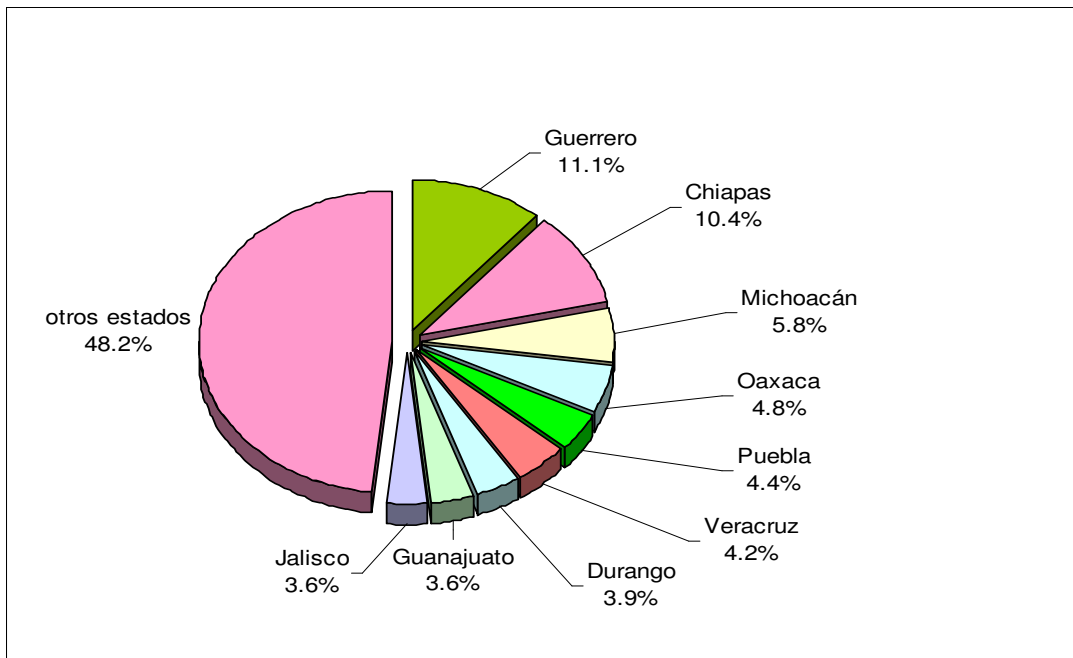
Fuente: Elaboración propia con información oficial del FONAES.

Cuadro 4.3
Empresas y proyectos productivos apoyados con formación de capital productivo 2001-2006

Entidad federativa	Empresas y proyectos	%	Entidad federativa	Empresas y proyectos	%
Aguascalientes	156	0.8	Nayarit	360	1.7
Baja California	178	0.9	Nuevo León	514	2.5
Baja California Sur	241	1.2	Oaxaca	1,003	4.8
Campeche	309	1.5	Puebla	913	4.4
Coahuila	542	2.6	Querétaro	547	2.6
Colima	528	2.5	Quintana Roo	601	2.9
Chiapas	2,158	10.4	San Luis Potosí	463	2.2
Chihuahua	351	1.7	Sinaloa	505	2.4
Distrito Federal	417	2.0	Sonora	633	3.1
Durango	802	3.9	Tabasco	490	2.4
Guanajuato	750	3.6	Tamaulipas	527	2.5
Guerrero	2,306	11.1	Tlaxcala	275	1.3
Hidalgo	257	1.2	Veracruz	880	4.2
Jalisco	737	3.6	Yucatán	420	2.0
México	658	3.2	Zacatecas	475	2.3
Michoacán	1,205	5.8	Nacional	1	0.1
Morelos	518	2.5	Total	20,720	100.0

Fuente: Elaboración propia con información oficial del FONAES.

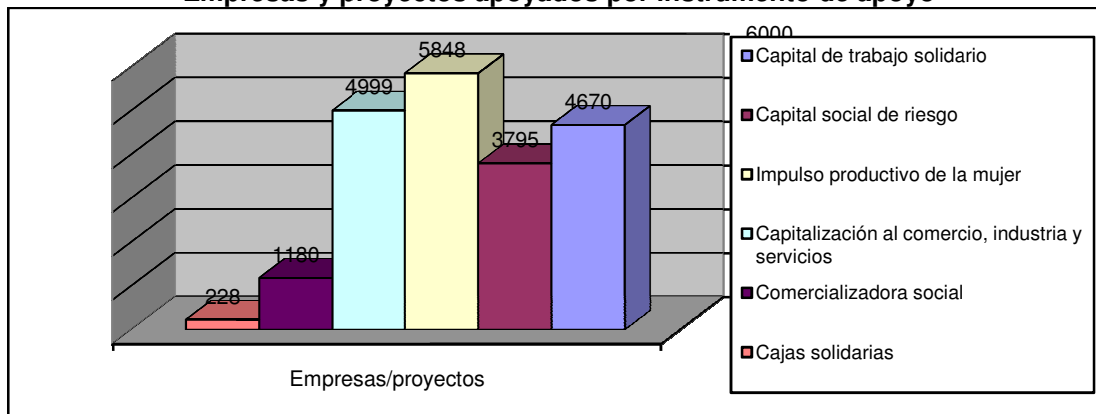
Gráfica 4.5
Empresas y proyectos productivos apoyados por entidad federativa



Fuente: Elaboración propia con información oficial del FONAES.

Los apoyos a las empresas sociales y a los proyectos para formación de capital productivo se otorgaron a través de los siguientes instrumentos (Cuadro 4.4):

Gráfica 4.6
Formación de capital productivo
Empresas y proyectos apoyados por instrumento de apoyo



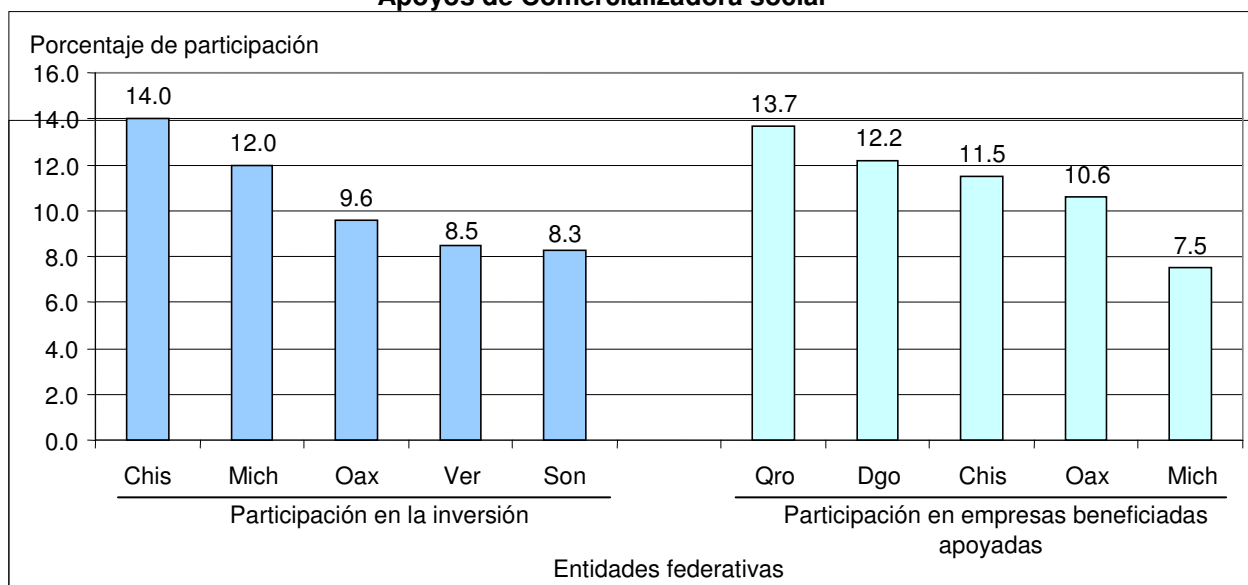
Fuente: Elaboración propia con información oficial del FONAES.

Cuadro 4.4
Formación de capital productivo
Instrumentos de apoyo empresas y recursos 2001-2006

Instrumento de apoyo	Descripción	Empresa/proyectos beneficiados	Millones de \$
Capital de trabajo solidario	Apoyo a grupos sociales para la constitución en empresa social para iniciar la formación de capital productivo.	4,670	471.9
Capital social de riesgo	Apoyo destinado a la formación de capital social de las empresas sociales relacionadas con las ramas de actividad primaria.	3,795	1,821.5
Impulso productivo de la mujer	Apoyo para grupos o empresas sociales integradas exclusivamente por mujeres.	5,848	538.4
Apoyo para la capitalización al comercio, la industria y servicios	Apoyo para personas físicas, microempresas y empresas que realizan actividades relacionadas con el comercio, la industria y los servicios.	4,999	622.1
Empresas sociales de financiamiento (Cajas solidarias)	Apoyo para la constitución de empresas sociales de financiamiento (matrices y sucursales)	228	75.8
Comercializadora social	Apoyo para impulsar la comercialización de los productos.	1,180	385.6

Fuente: Elaboración propia con información oficial del FONAES.

Gráfica 4.7
Apoyos de Comercializadora social



Fuente: Elaboración propia con información oficial del FONAES.

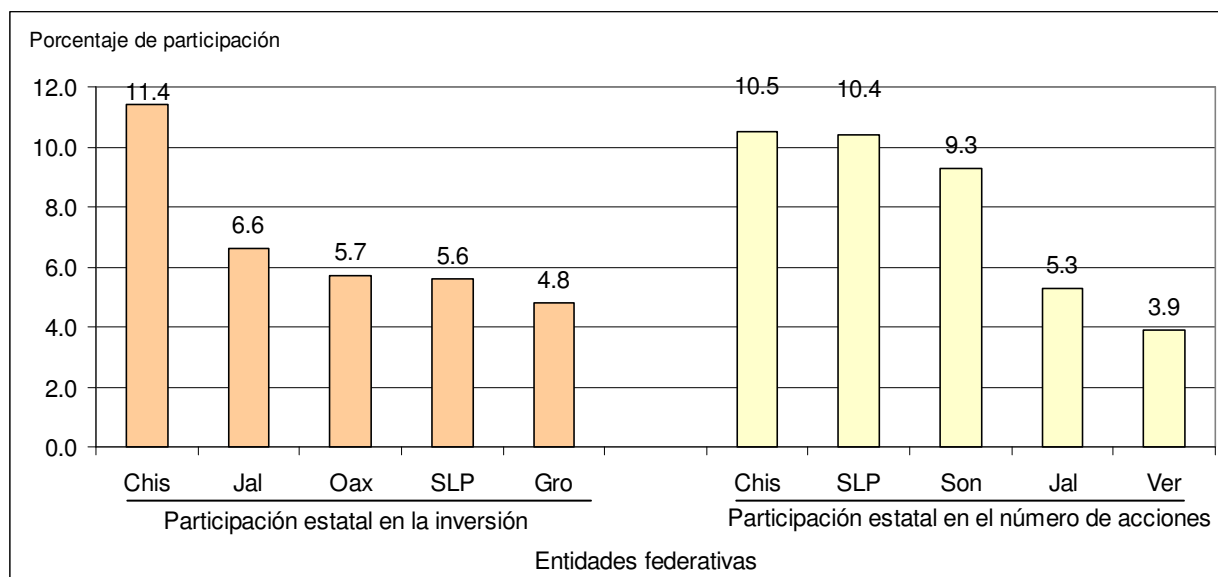
4.2 Apoyos para el facultamiento empresarial

FONAES apoyó acciones para fomentar el desarrollo organizativo, técnico, administrativo, de promoción y de mercado, así como para desarrollar las habilidades y las capacidades de la población objetivo con vistas a fortalecer sus proyectos productivos.

El Programa otorgó recursos por 965.3 millones de pesos, de 2001 a 2006, para realizar más de 244 mil acciones de facultamiento empresarial. El 45.3% de la inversión se ejerció en eventos de cobertura interestatal o nacional que generaron el 47.6% de las acciones.

De la inversión ejercida a nivel estatal, destacaron por su participación los estados de Chiapas (11.4%), Jalisco (6.6%), Oaxaca (5.7%), San Luis Potosí (5.6%) y Guerrero (4.8%). En cuanto al número de acciones ejecutadas a nivel local, destacaron por su participación los estados de Chiapas (10.5%), San Luis Potosí (10.4%), Sonora (9.3%), Jalisco (5.3%) y Veracruz (3.9%).

Gráfica 4.8
Participación estatal en los apoyos locales para facultamiento empresarial



Fuente: Elaboración propia con información oficial del FONAES.

Los apoyos para facultamiento empresarial se otorgaron a través de los siguientes instrumentos:

□ **Apoyo al desarrollo empresarial (ADE)**

Es un instrumento de facultamiento empresarial para beneficio de los sujetos de apoyo del FONAES así como de los proyectos que implementan.

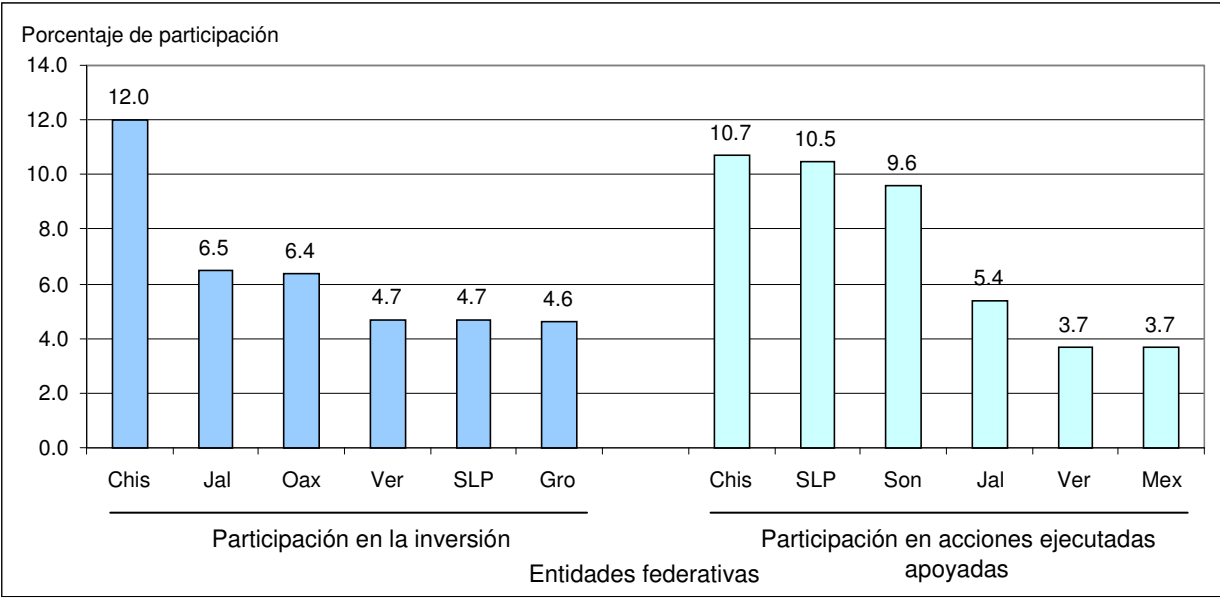
A través del ADE, en sus modalidades de estudios, formación empresarial y acompañamiento empresarial, se impulsaron cerca de 176 mil acciones con una inversión de 793.6 millones de pesos. El 44.5% de la inversión se ejerció en eventos de cobertura interestatal o nacional en los que se realizó el 30.1% de las acciones.

Más del 78.0% de las acciones fueron de formación y acompañamiento empresarial. Lo anterior, para brindar capacitación y asistencia técnica a los empresarios sociales dirigidos a articular el desarrollo productivo con el desarrollo humano, fortaleciendo y mejorando sus conocimientos y habilidades.

De la inversión ejercida a nivel estatal destacan por su participación Chiapas (12.0%), Jalisco (6.5%), Oaxaca (6.4%), San Luis Potosí y Veracruz (4.7% respectivamente) y Guerrero (4.6%).

En cuanto al número de acciones ejecutadas en los estados destacan por su participación Chiapas (10.7%), San Luis Potosí (10.5%), Sonora (9.6%), Jalisco (5.4%) y México y Veracruz (3.7% respectivamente).

Gráfica 4.9
Participación estatal en los apoyos para desarrollo empresarial organizados a nivel local 2



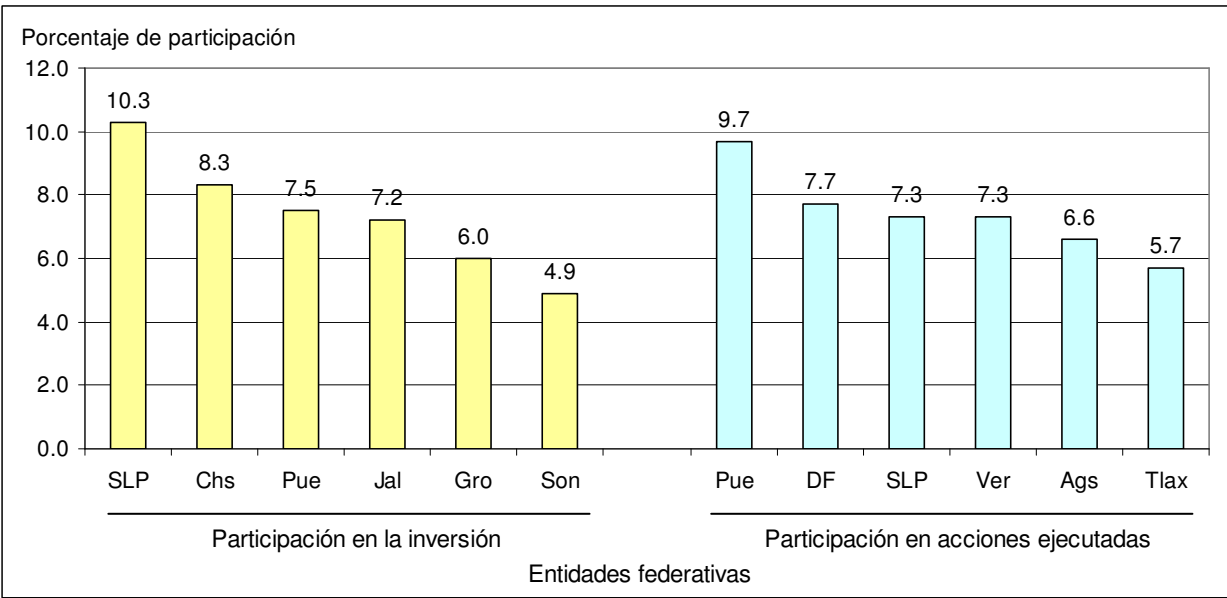
Fuente: Elaboración propia con información oficial del FONAES.

- ❑ **PROCOMER: Apoyo para fortalecer la competitividad y la inserción en los mercados de la población objetivo.**

A través del instrumento denominado PROCOMER se apoyaron cerca de 69 mil acciones de estímulo y apoyo a la comercialización con una inversión de 171.6 millones de pesos. El 49.0% de la inversión se ejerció a través de eventos comerciales de cobertura nacional que significaron el 92.2% de las acciones.

De la inversión ejercida por los estados destacan por su participación San Luis Potosí (10.3%), Chiapas (8.3%), Puebla (7.5%), Jalisco (7.2%), Guerrero (6.0%) y Sonora (4.9%). En cuanto al número de acciones realizadas en las entidades federativas destacan por su participación los estados de Puebla (9.7%), Distrito Federal (7.7%), San Luis Potosí y Veracruz (7.3% respectivamente) y Aguascalientes (6.6%).

Gráfica 4.10
Participación estatal en los apoyos del PROCOMER organizados a nivel local
2002- 2006



Fuente: Elaboración propia con información oficial del FONAES.

4.3 Apoyos a la población objetivo a través de fondos y fideicomisos

A fin de ampliar las posibilidades de acceso al financiamiento de la población objetivo del Programa, FONAES canalizó más de 190.0 millones de pesos a través de fondos y fideicomisos constituidos por los gobiernos locales u organizaciones de la sociedad civil, que otorgaron microcrédito y otros créditos a emprendedores de escasos recursos.

Los fondos y fideicomisos otorgaron más de 590 mil microcréditos en beneficio principalmente de mujeres microempresarias que no contaban con fuentes de financiamiento para desarrollar actividades productivas. Esos microcréditos se otorgaron mayoritariamente en entidades federativas que muestran condiciones de marginación, entre ellas, Chiapas, Hidalgo y Puebla.

Los fondos también otorgaron cerca de 229 mil créditos a micros y pequeñas empresas que carecían de acceso a los servicios de la banca comercial para desarrollar proyectos productivos (Cuadro 4.5).

Los microcréditos y los créditos que recibieron los emprendedores de escasos recursos les permitieron emprender por su cuenta pequeños negocios que les generaron ocupación para ellos y para otras personas de la localidad, así como ingresos derivados de las actividades que desarrollan.

Cuadro 4.5
Microcréditos y créditos otorgados por los fondos y los fideicomisos 2001 - 2006

Microcréditos	Créditos	Total
590,189	228,958	819,149

Fuente: Elaboración propia con información oficial del FONAES.

4.4 Ocupación generada o preservada por los apoyos de FONAES para formación de capital productivo

Los apoyos que otorgó FONAES generaron o preservaron ocupación para los integrantes de los grupos y las empresas beneficiadas y para otros miembros de la localidad. La ocupación se refiere al número de personas que se ocuparon en esas unidades por primera vez o se mantuvieron ocupadas, de manera temporal o permanente. (Cuadro 4.5)

Cuadro 4.6
Ocupación directa generada o preservada 2005 – 2006

Instrumento	2005		2006		Total	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Capital de trabajo solidario	3,069	980	1,828	789	4,897	1,769
Capital social de riesgo	5,431	2,034	7,684	2,071	13,115	4,105
Impulso productivo de la mujer	221	4,347	223	4,242	444	8,589
Apoyo para capitalización al comercio, la industria y servicios	2,432	1,568	3,058	1,884	5,490	3,452
Apoyo para capitalización al comercio, la industria y servicios modalidad empresas sociales de financiamiento	92	74	10	14	102	88
Comercializadora social	1,068	299	552	228	1,620	527
Total	12,313	9,302	13,355	9,228	25,668	18,530

Fuente: Elaboración propia con información oficial del FONAES.

La ocupación generada o preservada por los apoyos del FONAES propició la generación de ingresos para las personas y sus familias. Ese resultado lo revelan las evaluaciones externas del Programa en las cuales los beneficiarios encuestados señalaron que sus ingresos mejoraron por el apoyo del Programa. En 2005 el 44% de ellos tuvo esa opinión y en 2006 el 48%.

Adicionalmente, los proyectos productivos y las empresas sociales que apoyó FONAES propiciaron, en las localidades o regiones donde se ubican, la generación de ocupación en las actividades relacionadas (ocupación indirecta). Es el caso de la generación de jornales en actividades agrícolas derivados de la operación de una empresa social que transforma los insumos producidos por aquéllas, de la creación de empleos en proyectos que utilizan subproductos o desperdicios para elaborar forrajes o artesanías, entre otros productos, así como los empleos que se generan en actividades comerciales o de servicios proveedoras de los proyectos y las empresas apoyadas.

FONAES también canalizó recursos a través de fondos y fideicomisos constituidos por gobiernos locales u organizaciones de la sociedad civil que otorgaron crédito y microcrédito a la población objetivo del Programa para desarrollar actividades productivas, principalmente a pequeña escala.

Las unidades financiadas generaron ocupación para los acreditados y para miembros de sus familias o localidades donde se ubican, fortaleciendo la economía de esas personas.

4.5 Evaluaciones externas

La evaluación de los programas sociales y de desarrollo en los últimos años se han convertido en un proceso necesario promovido no sólo por los gobiernos locales, sino también por las instituciones internacionales de financiamiento como el Banco Mundial (BM) y El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con el propósito de analizar su desempeño y los impactos que generan los recursos que se emplean en el financiamiento para el desarrollo.

Las evaluaciones brindan elementos necesarios para que el Gobierno de un país esté en condiciones de responder a interrogantes cómo: ¿la intervención está produciendo los beneficios previstos y cuál es el efecto general en la población?, ¿se podría diseñar mejor el Programa para lograr los resultados previstos? ¿se están empleando los recursos en forma eficiente?. No obstante, el mismo Banco Mundial, que es la institución que más experiencia tiene en metodologías de evaluación de Programas, reconoce que la evaluación es un proceso difícil que tiende a complicarse sobre todo en la parte de medición de impactos.

El proceso de evaluación del FONAES no ha sido realizado de manera sistemática desde su creación. Éste se origina a partir de una demanda del poder legislativo como responsable de la distribución y asignación de los recursos fiscales, quien promovió la evaluación externa a fin de que ésta coadyuvara a la toma de decisiones respecto a la continuidad, fortalecimiento, rediseño o finiquito de las acciones de política pública, orientadas al apoyo y fomento del microemprendedor y la empresa social.

La evaluación permite conocer el impacto de las políticas públicas de combate a la pobreza, lo que le da un carácter especial, ya que con esta práctica se instaura la posibilidad que la sociedad civil pueda intervenir en el seguimiento de los programas y, en su caso, en su rediseño. Asimismo este proceso permitió entrar en una nueva fase de la administración pública, que se puede denominar como del conocimiento, tratando de determinar cuáles son las mejores prácticas con el fin de convertirlas en prácticas comunes. De esta forma se busca que la política pública se fundamente en la determinación de las mejores prácticas y con ello dar una visión sistemática al desarrollo.

El Programa Nacional de Apoyos para las Empresas de Solidaridad, durante el periodo 2000-2006 fue objeto de siete evaluaciones externas. La primera de ellas fue realizada por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía y comprendió el estudio y análisis de información generada entre 1993 y 1999. Es de gran relevancia señalar que en este periodo FONAES estuvo sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social con lo cual sus acciones genéricas estuvieron comprendidas en estrategias para la superación de la pobreza.

Las siguientes seis evaluaciones fueron realizadas por la Universidad Autónoma Chapingo y comprendieron ejercicios fiscales completos, es decir se realizó una para 2001, una para 2002 y así sucesivamente hasta el 2006. En este periodo (2001-2006), el FONAES estuvo sectorizado a la Secretaría de Economía y sus acciones genéricas estuvieron comprendidas en estrategias para promover el crecimiento con calidad que diera impulso a la capacidad e iniciativa emprendedora de los ciudadanos para la creación y consolidación de proyectos productivos incluyentes.

Es importante destacar, que si bien el Programa estuvo sectorizada en dos Secretarías de Estado con objetivos y funciones diferentes, la justificación para la existencia de FONAES incorporada en su Decreto de creación no se modificó con lo cual mantuvo genéricamente a la población destinataria de sus acciones.

No obstante las diferencias entre los dos grandes periodos evaluados por la Universidades (1993-1999 en la Secretaría de Desarrollo Social y 2001-2006 en la Secretaría de Economía), con base en la recopilación y el análisis de la información, las evaluaciones externas se han dirigido a responder algunas interrogantes a fin de medir el éxito relativo del FONAES y definir estrategias para encauzar los apoyos destinados a la creación y consolidación de proyectos productivos. Las preguntas genéricas a responder han sido:

- ¿Se está generando y/o consolidando empleo entre los beneficiarios de sus acciones?

La evaluación externa del año 2000, señala que uno de los principales impactos esperados sobre la población beneficiada por el programa es la generación de empleo estable y de un ingreso seguro. Al respecto, realizó 244 encuestas directas a beneficiarios del FONAES de los cuáles el 65.6% de los entrevistados

consideró que con la formación de la empresa social si se ha generado empleo, mientras que el 34.4% consideró que no.

Un aspecto interesante es que sólo el 0.04% de los socios reportó estar desempleado antes de formar parte de la empresa, lo que en sentido estricto indica que el programa no genera empleos nuevos, sino que consolida los ya existentes. No obstante, en las entrevistas aplicadas se aclara que no necesariamente los socios desempeñan las mismas actividades, pues el 41.2% manifestó que la actividad que realiza en la empresa no se relaciona con su actividad anterior.

Entre las principales razones por las que los socios decidieron incorporarse a la empresa social, se mencionaron las siguientes: 27.8% lo hizo por contar con una fuente de ingreso seguro, 26.4% para aprovechar la oportunidad para su empresa; y 19.5% para dejar de emigrar en busca de trabajo. Al respecto, el 86.3% de los socios declaró que si ha obtenido lo que esperaba de la empresa, es decir, contar con un empleo seguro (lo que corrobora el planteamiento de que la empresa social permite “consolidar” empleos ya existentes) y aprovechar las oportunidades para su empresa.

Con relación al arraigo a sus comunidades, antes de la formación de la empresa social, el 75.2 % de los socios manifestó que no tenía la necesidad de migrar a otro estado o país en busca de trabajo que le permitiera complementar su ingreso, a partir de la formación de la empresa el 97% de ellos no tienen la necesidad de hacerlo en busca de mejores oportunidades. Este cambio estaría hablando de un impacto importante en el arraigo de la población a su comunidad, en la medida que la creación de empresas sociales permite “consolidar” empleos ya existentes, y en alguna medida complementar el ingreso familiar. Además de que como manifestó el 85.1% de los socios, el programa les permitió encontrar las condiciones laborales adecuadas para no migrar.

En este sentido, del impacto del Programa sobre el empleo, es posible afirmar que el FONAES consolidó empleo ya existente en las propias empresas sociales, lo cual fue un factor importante que permitió complementar el ingreso de las familias de los socios. En un 30% se puede hablar de generación significativa de empleo, pero no la suficiente como para modificar las condiciones de las comunidades y lograr una reducción en la migración, pues la gente regresa a sus lugares de origen para desarrollar las diferentes actividades necesarias en sus empresas sociales que, generalmente tienen un ciclo (de cultivo, de cosecha, de pesca, etc.).

Lo cierto es que, en las evaluaciones realizada por la Universidad Autónoma Chapingo, los socios de las empresas sociales manifestaron como un beneficio inmediato obtenido el arraigo familiar en la comunidad. Un 30% de los entrevistados contestó que el arraigo familiar es un beneficio derivado del apoyo,

ya que de no haberlo recibido hubieran tenido que emigrar en busca de trabajo, sobre todo aquella población que habita en el medio rural y que carece de una base productiva segura.

La generación de empleo, es un beneficio que se refleja en la posibilidad de contar con un ingreso, dando también con ello la posibilidad de realizar consumo y ahorro y mejorando el bienestar de los habitantes que se incorporan al mercado de trabajo. Este aspecto está estrechamente relacionado con el arraigo de la población en su lugar de origen, evitando con ello que los beneficiarios o los trabajadores que se incorporan a las actividades financiadas emigren a las grandes ciudades a engrosar los cinturones de pobreza, o al extranjero. Además, es un elemento que contribuye a reducir las posibilidades de desintegración familiar con todas las implicaciones sociales que ese proceso implica.

Lo anterior permite afirmar que el FONAES tiene un impacto positivo sobre el arraigo de los beneficiarios y sus familiares en su lugar de origen, ya que su participación en los proyectos apoyados se contribuye a reducir la probabilidad de que emigren fuera de sus lugares de origen.

□ ¿Se están alcanzando a las personas y grupos de su población objetivo?

La constatación de que el FONAES ha atendido a su población objetivo, se realizó con base en el componente que permite determinar el nivel de pobreza de un individuo a través de su nivel de ingreso propuesto por el Banco Mundial el cual señala que cuando un individuo obtiene un dólar o menos diario se mantiene en condiciones de pobreza.

De los beneficiarios de FONAES, la UACH determinó, con base en las encuestas aplicadas, que 33.9% recibe ingresos mensuales iguales o inferiores a 1,000 pesos, cantidad que al relacionarla con el número de integrantes del hogar en muchos casos corresponde a menos de un dólar diario lo que los ubica en una condición de pobreza extrema. El 32.6% de los entrevistados declaró obtener ingresos mensuales superiores a 1,500 y hasta 3,000 pesos, ingreso que aunque superior que el anterior no constituye una magnitud que permita solucionar siquiera las necesidades básicas de estos individuos. El 17.4% de los beneficiarios que señalaron haber obtenido un ingreso de entre 3,001 y 6,000 pesos se acumula el 83.9% de los encuestados que percibe ingresos que permitirían clasificarlos como población en condiciones de pobreza, ya que además con ese ingreso se deben cubrir las necesidades primarias de la familia y además cubrir los costos de producción que se generan en el desarrollo de su actividad.

Con relación a la escolaridad, se puede afirmar que alrededor del 42.6% ha cursado entre uno y seis años de primaria, y tan solo el 7.8% no cuenta con algún grado de escolaridad. Es importante resaltar que el 20.9% de los beneficiarios entrevistados ha cursado al menos el grado de secundaria, esto en parte se explica por la incorporación en el FONAES pequeños artesanos, pequeños

comerciantes y pequeños industriales, entre otros, en contraste con los productores que se dedican a las actividades del sector primario cuyo grado de escolaridad es más bajo.

El porcentaje de beneficiarios que declaró tener estudios de preparatoria o equivalente fue del 11.7%, mientras que el de aquellos que señaló haber cursado la universidad o estar haciéndolo es del 17%, porcentaje que se encuentra por arriba del promedio nacional.

La identificación de los servicios con que cuentan los beneficiarios en sus viviendas indican que la mayor parte de ellas poseen los servicios esenciales como agua potable (93.5%), luz eléctrica (99.1%), estufa de gas (89.6%), piso de cemento (87%), televisión (93.5%), refrigerador (78.7%) y drenaje (50.4%). Sin embargo, también se detectó que no cuentan con un ingreso que les permita cubrir adecuadamente sus necesidades básicas y además financiar la actividad productiva que realizan, por lo que corresponden en su gran mayoría a la población objetivo.

Esto mismo se corrobora con los servicios que existen en las comunidades a las que pertenecen los beneficiarios entrevistados, ya que solo en los aspectos esenciales se registran porcentajes elevados luz eléctrica (99.6%), agua potable (91.7%), escuela primaria (93.9%), servicio telefónico (80.9%) y centro de salud (74.4%).

La evaluación realizada en el año 2000, muestra en sus resultados que el 96% de los casos las aportaciones se autorizaron a empresas sociales y en todos los casos fue población marginada de muy escasos recursos, muy escasa escolaridad (primaria no terminada), campesinos y en muchos casos indígenas y mayoritariamente hombres de mediana edad.

- ¿Se ha generando beneficios sociales y económicos adicionales a los propuestos?

Los beneficios económicos y sociales derivados de los apoyos que otorga el FONAES son muy diversos y de diferente magnitud. Conforme a las evaluaciones realizadas por la UACH, el FONAES es uno de los principales soportes que encuentra la población de escasos recursos con potencial productivo para realizar sus proyectos productivos y de esta manera mejorar su bienestar.

Los beneficios pueden ser clasificados en dos tipos: directos e indirectos. Los beneficios directos, a su vez, se pueden dividir en tres tipos: a) inmediatos, asociados a la creación o consolidación de los proyectos productivos o de comercialización de bienes o servicios; b) intermedios, que se refieren a los cambios en el ingreso de los beneficiarios del Programa como resultado de la creación o consolidación de los proyectos apoyados, y c) finales, que se refieren a la modificación del bienestar de los beneficiarios del Programa y de la sociedad en general como consecuencia de los apoyos otorgados.

Los beneficios indirectos son externalidades positivas o efectos intangibles y se refieren a los efectos que se observan por el hecho de que como consecuencia del Programa se ven afectados otros mercados y agentes económicos, y se ocasiona un beneficio externo al de los beneficiarios apoyados.

Los beneficios que pudieron identificarse más fácilmente fueron los beneficios directos inmediatos. Los beneficios intermedios y los beneficios finales fueron identificados a partir de las expectativas futuras de los entrevistados respecto al mejoramiento en sus ingresos y niveles de bienestar asociados a la consolidación de sus proyectos productivos.

Conforme a las evaluaciones externas, los principales beneficios del Programa han sido:

- Acceso a recursos financieros baratos que implica la disminución de la dependencia de prestamistas locales.
- Generación de empleos para los propios beneficiarios, de empleo para sus familiares y la obtención de mayores ingresos, así como para otros habitantes de las localidades donde se ubican los apoyos.
- Posibilidad de generar un ahorro 25%).

Los apoyos a los beneficiarios del Programa representan un beneficio directo para ellos pero al mismo tiempo tienen un importante efecto multiplicador sobre otras personas o agentes económicos en muchos casos de la misma comunidad o localidad.

Otro beneficio inmediato obtenido es la permanencia de familiares en la comunidad ya que de no haber recibido el apoyo hubieran tenido que emigrar en busca de trabajo, sobre todo en aquella población que habita en el medio rural y que carece de una base productiva segura. Con lo anterior se puede afirmar que el FONAES contribuye al arraigo de los beneficiarios y sus familiares en su lugar de origen.

Los resultados de las entrevistas indican que gracias al apoyo del FONAES se han generado también beneficios indirectos en las comunidades donde habitan los beneficiarios como la generación de empleos y un efecto positivo pues ha motivado a que otras personas de la misma comunidad también decidan organizarse para realizar algún proyecto o emplearse en alguna actividad productiva.

Con relación al fortalecimiento de la capacidad organizativa, una buena parte de los beneficiarios considera que pudo mejorar su capacidad de gestión y su organización ya que integra un grupo o a una organización formal. Finalmente otros señalan que han mejorado sus registros contables y administrativos. Es decir, los apoyos del Programa han contribuido decididamente a la formación de capacidades productivas y habilidades empresariales de sus beneficiarios.

En cuanto a los beneficios finales, es decir el impacto en el bienestar de los beneficiarios y sus familias, no fue posible medir el impacto dado que cuando se realizaron las visitas de evaluación la mayoría de los proyectos están en marcha y sus resultados se verán en el mediano plazo. Sin embargo, se preguntó a los beneficiarios si después de recibir el apoyo del FONAES han mejorado o piensan mejorar algunos aspectos de su bienestar. Los resultados indican que los principales impactos en el bienestar son o se espera que sean, en la alimentación, el vestido y el calzado, y en menor medida en otros aspectos como vivienda, salud y educación.

5. Conclusiones a manera de síntesis

La presente tesina deja diversas reflexiones con respecto al Estado, su función en seguridad social, en su expresión práctica a través de políticas públicas, cobertura de las acciones y, de manera particular, que ha de continuar con el FONAES.

Una primera reflexión es relativa a la presencia y desarrollo del modelo de Estado interventor en México, que se instauró con un fuerte respaldo social y con una presencia gubernamental que centralizó todos los espacios públicos y con ello, las relaciones entre los diferentes actores y sectores sociales.

En este modelo, el Estado asumió tres formas específicas con relación a la sociedad:

- i. Interventor, generando una economía alterna al mercado, generando y constituyendo empresas estatales y paraestatales; de igual manera condujo control de cambios en el país.
- ii. Corporativo, en esta modalidad estableció y controló amplios sectores sociales, a través de la definición de las relaciones sociedad-estado y la conformación de grandes corporaciones como sustento fundamental del modelo.
- iii. Benefactor, como expresión concreta de lo establecido en la Constitución Política, generando y desarrollando una política social de perspectiva universal.

Una segunda reflexión se refiere al modelo del Estado neoliberal, el cual carece de un sustento social fuerte y sustituye al interventor. Este Estado, que entiende que el estado mínimo es el estado más grande, fue el responsable de la aplicación de las diversas generaciones de reforma y representa al sector social con gran poder económico y políticamente conservador. En México, este estado ha asumido las siguientes formas:

- i. Promotor de acciones sociales a favor los sectores más pobres.
- ii. Concertador de diversos intereses sociales, con el fin de integrar acciones entre los diversos sectores sociales a fin de que se convirtiera corresponsable en la ejecución de políticas públicas.
- iii. Solidario, fomentando acciones en favor de los sectores con mayor vulnerabilidad.

La presencia de los dos modelos de estado obliga a repensar cuáles han de ser sus funciones en seguridad social y en la política social que ha de desarrollar para el cumplimiento de sus compromisos.

En principio, y quizá por contraposición, es posible definir espacios en los que el Estado tiene la responsabilidad exclusiva como son: priorización de políticas públicas, suscripción de acuerdos internacionales, recaudación fiscal como fuente de financiamiento de las acciones sociales, promoción de normas y leyes; y garantizar los derechos y libertades de la ciudadanía.

La presencia del Estado en su versión interventora, permite reflexionar con respecto a sus dimensiones, entendidas éstas como los espacios públicos o privados en los que se desarrolla y el tipo de acciones específicas que ha de ejecutar. Como premisa no resulta factible un estado que centralice y ocupe todos los espacios públicos, ante lo cual no sólo resulta deseable sino necesario la presencia y participación de la sociedad civil, en las acciones de concepción, diseño y ejecución de la política social, lo anterior como una tarea compartida pero responsabilidad del Estado.

El modelo de Estado neoliberal ha hecho manifiesta la necesidad de que no resulta deseable un Estado

“que asuma pasivamente los dictados de capital financiero internacional, protege a empresarios y banqueros y paga sus sobrantes con los escasos recursos públicos, se requiere ser invertidos en la promoción del desarrollo, educación, salud, seguridad de la población y el cuidado y la protección del medio ambiente, entre otras prioridades nacionales”.¹

En el tránsito entre ambos modelos de Estado, pareció consigna que el dejar de hacer es un dejar de ser, es decir, la reforma del estado significó el abandono por parte de éste de su función ejecutora y proveedora de acciones sociales; y en su condición de diseñador ha respondido más a situaciones reactivas derivadas de la aplicación de políticas económicas que a un proceso de planeación efectiva y objetivos definidos.

En este tránsito, el Estado se retiró de espacios públicos y transfirió su responsabilidad a diversos actores; en algunos casos al sector privado y/o eclesiástico vía instituciones de asistencia privada y en otros, se ha recargado en organizaciones de la sociedad civil. En el peor de los casos, el Estado ha promovido la gestión directa entre los potenciales beneficiarios de sus acciones.

Ricardo Uvalle señala que “cuando la crisis al intervencionismo toca fondo, el espacio público reclama los sitios, energías, iniciativas y responsabilidades que pueden tener a su cargo las organizaciones civiles y ciudadanas”.²

¹ Ávila, José Luis, La era Neo-liberal de la colección Historia Económica de México, coedición Océano UNAM, México, 2006, p. 254.

² Uvalle Beltrones, Ricardo, Espacio público, misión del Estado y gestión pública, en Convergencia, Revista de Ciencias Sociales, Universidad Autónoma del Estado de México, enero-abril, año 7, número 21, México, 2000, p. 257.

El retiro del Estado, obliga a redefinir ese espacio público en el que se ejecutan las políticas sociales, y en el cual es cada vez mayor la participación de agentes privados. En este espacio, en que se ha hecho evidente el desinterés del Estado por atender a la población y, en su caso el fracaso por dirigir las acciones, han surgido organizaciones de la sociedad civil que realizan los actos de interés común que incumben directamente a la sociedad, sin embargo dichas acciones no son determinadas por una lógica estatal sino desde una perspectiva privada y las decisiones sobre estos actos son tomadas por órganos de gobierno de la sociedad civil.

Esta situación refuerza la necesidad de redefinir la función del Estado en política social, considerando que una función deficiente puede generar que actos públicos queden fuera del respaldo institucional al no formar parte de las prioridades nacionales. Por otra parte, es latente el riesgo que estos actos ejecutados por organizaciones civiles, se realicen con una lógica de mercado o ánimo de lucro, lo cual nuevamente los colocaría en espacios privados fuera del interés común.

No obstante la fuerte defensa o vehemente descalificación de quienes defienden uno u otro modelo de Estado, lo cierto es que ni uno ni otro ha sido capaz de cumplir sus objetivos, en detrimento de la sociedad y la población en pobreza o pobreza extrema continúa en aumento.

En este contexto de fracaso de la política social de ambos modelos de Estado, es necesario el rediseño de los elementos y principios de la política social, partiendo de acabar con la dicotomía de lo contrapuesto, es decir, universalidad versus selectividad; centralización versus descentralización; estatización versus privatización, lo cual permitiría el diseño de opciones combinadas que atiendan con una nueva perspectiva y elementos de mayor eficacia a la población.

Sin embargo, una política de esta naturaleza, debe de construirse a partir del reconocimiento por parte del Estado de que él es responsable de atender, brindar y cubrir la seguridad social, actos todos ellos contemplados en la Constitución Política de México.

José Luis Ávila señala que “debe recordarse que la Constitución Política de México confiere al Estado la responsabilidad de conducir el proceso de desarrollo para que beneficie a todos los mexicanos, fortalezca la soberanía nacional y el régimen democrático, al tiempo que existen disposiciones también constitucionales, para la protección y el desarrollo de los pueblos indígenas y otros grupos vulnerables”.³

A partir de este reconocimiento, se hace posible el diseño de una política pública de carácter social con una visión de conjunto y de carácter multisectorial, es decir que a través de la Secretaría de Desarrollo Social se establezcan estrategias transversales que permitan un mejor uso de los recursos, así como de su monitoreo y evaluación.

³ Ávila, José Luis, op.cit. p. 262.

En específico, se hace necesario que no sólo se reconozca sino que se ratifique y asuma que es el Estado el garante de derechos sociales fundamentales y que éstos deben de asegurar el acceso a umbrales de bienestar social plenamente definido y necesario para la integración social. Asimismo, es necesario reconocer que no toda la ejecución de la política social deberá de realizarla el Estado, por lo cual no debe invadir espacios públicos en los que se desarrollan las organizaciones de la sociedad civil y debe establecer los mecanismos para el fomento de las mismas en aras de promover su desarrollo a favor de acciones de interés público.

Para Susana Sottoli, este principio lleva a “reafirmar la participación de la ciudadanía en el proceso de de gestión y control de los programas como ejercicio efectivo de derechos y como componente de esencial de una política social incluyente”.⁴

Con relación a la cobertura de la política social, la CEPAL refiere que se debe de garantizar el acceso de los ciudadanos en su condición de tales a niveles básicos de calidad y cobertura de beneficios sociales con el objetivo último de garantizar cohesión social y sentido de pertenencia. Propone establecer límites al concepto de universalidad de acuerdo con las posibilidades de desarrollo económico de cada país, con las posibilidades individuales de costearse los beneficios y con las necesidades coyunturales de focalizar los recursos públicos. Asimismo, reafirma que la universalidad no es contraria a la posibilidad de establecer principios de selectividad, pues existen interacciones positivas entre programas universales y selectivos.

En conclusión, en la conformación de la política social no puede ser ni todo el Estado, ni todo privado y a los criterios de mercado en la organización y provisión de los servicios sociales. De la misma manera, no es posible esperar las soluciones de parte de una política social compensatoria que acompaña con acciones asistenciales las decisiones de política económica, mientras ocurre como lo han señalado los gobiernos neoliberales, el esperado crecimiento económico que por sí mismo llevaría el bienestar a la población de nuestro país.

En materia de diseño y ejecución de la política social de nuestro país, lo ideal sería que el Estado atendiera con responsabilidad, los términos establecidos en la Constitución Política y procurar cubrir la seguridad social. No obstante, en un contexto de estrechez de recursos financieros, pudiera establecerse como objetivo la reducción de la exclusión social y el aumento de la equidad social sin que dependiera de las decisiones de política económica, privilegiando las acciones sociales.

En este escenario de reflexiones, se hace necesario realizar un alto en el Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad con el fin de repensar su

⁴ Sottoli, Susana, La política social...op.cit., p.49

actuación y, de ser necesario, reconfigurar sus objetivos, cobertura, actores participantes y población objetivo.

En principio, es válido reconocer que FONAES ha sido una de las experiencias de política social, si bien no la de mayor envergadura quizá una de más innovaciones en su diseño, que ha recuperado componentes utilizados en diversos momentos históricos por el gobierno federal. Entre otros, se ha de mencionar la inclusión de la focalización de recursos utilizados en el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural; otro componente es el de marginación utilizado en los programas de IMSS-COPLAMAR.

También recupera la descentralización que en política social, aparece desde 1973 en México, Referencia aparte es la incorporación de expresiones de atención realizadas en la época de la colonia, en la etapa porfirista o durante la República restaurada, en el sentido de que la pobreza y la exclusión social se atiende a partir de generar oficios o actividades privadas.

En resumen, los siguientes componentes: operación descentralizada; focalización de acciones, atención a población marginada y programa concebido para atender la pobreza desde una perspectiva productiva, ubican al FONAES como una expresión práctica de política social nacional al margen de las recomendaciones realizadas por el Banco Mundial o el Banco Internacional de Desarrollo.

Si bien es cierto que la creación del Programa coincide con el periodo de emisión de recomendaciones por parte de los organismos multilaterales, es importante destacar que, adicional a los componentes señalados, el financiamiento del Programa se ha realizado con recursos federales en contraposición a la mayoría de programas y redes mínimas de protección social, que han dependido fuertemente de recursos externos.

El FONAES analizado en retrospectiva, ha realizado aportaciones para el diseño de programas sociales y se ha mantenido con innovaciones en el tema, tales como el concepto de empresa social y la asociación en participación como una forma de entregar los recursos federales.

La empresa social ha sido el componente central de relación con la población objetivo y beneficiarios, por definición se considera como una unidad económica que realiza actividades productivas bajo principios y acciones comunes en un contexto de libre mercado. En México la evolución de la empresa social fue impulsada por el gobierno federal a partir de 1992 a través del FONAES, como una alternativa de apoyo a las organizaciones sociales rurales y urbanas, bajo diversos tipos de figuras jurídicas: cooperativas, asociaciones civiles, asociaciones sociales y sociedades de solidaridad social, e incluso con la constitución de grupos sociales sin figura jurídica. Todas ellas denominadas “empresas sociales”, sin que existan éstas como figuras legales.

En años posteriores la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), retoma el término de empresa social y lo refiere a una serie de esfuerzos que, en el ámbito de la empresa, utiliza recursos propios y ajenos del mercado para reinsertar laboralmente a los trabajadores con menores niveles de calificación. Se identifica también por generar un espacio de integración social, de producción de bienes y servicios y por ser una respuesta a la exclusión social en el mundo.

Una segunda aportación, es la asociación en participación como un mecanismo jurídico de asociación entre el FONAES y la empresa social, a partir de un enfoque de rentabilidad que debía tener la empresa social para la continuidad del programa, la necesidad de recuperación de los recursos para su reinversión, y el mejoramiento de los mecanismos que desarrollarán las capacidades empresariales de la población objetivo.

Esta modalidad de asociación, garantizó que no se constituyeran empresas paraestatales ni se conformarían relaciones de carácter laboral, y por otra parte, permitió establecer el porcentaje de participación del FONAES en el desarrollo de un proyecto, en su caso, el correspondiente a las utilidades o pérdidas en un ejercicio específico y la recuperación de recursos directamente a las cuentas recuperadoras del Programa, que permitió la revolvencia al FONAES para contar con recursos en cualquier periodo del año para el apoyo de proyectos productivos.

A pesar de los cambios normativos, se ha mantenido la figura de la empresa social como beneficiario genérico del Programa, pero modificó estructuralmente la asociación en participación y en las reglas de operación 2004 se reflejó un cambio en los mecanismos que hasta entonces había desarrollado el Fonaes para la recuperación y revolvencia de los recursos y se reorientaron los mecanismos de recuperación tradicionales a nuevos esquemas. De la misma manera, se destacó la necesidad de definir los criterios de nuevas organizaciones que llevaran a la práctica formas de organización productiva, fundamentados en principios cooperativistas y solidarios para ser proyectos más rentables, sustentables y competitivos.

No obstante modificaciones y cambios, se hace necesario regresar al origen y reflexionar ¿por qué se funda FONAES?. Como fue señalado, es una respuesta gubernamental para complementar las acciones el Programa Nacional de Solidaridad y formó parte de las estrategias dirigidas a combatir la pobreza desde acciones productivas. Asimismo, desde una perspectiva política, como un programa al que tuvieran acceso las organizaciones sociales y campesinas para el desarrollo de sus iniciativas productivas.

En este sentido vale preguntarse si estas razones se encuentran vigentes. En principio la respuesta sería si, no obstante a partir del gobierno de Ernesto Zedillo el FONAES fue reestructurado con respecto a las grandes iniciativas gubernamentales con lo cual realiza acciones dispersas y su contribución resulta marginal. A pesar de ello, un alto porcentaje de su presupuesto continúa orientado a apoyar proyectos productivos y acciones de formación de capacidades empresariales y comerciales

vinculados y presentados por centrales campesinas de todas las corrientes ideológicas.

Esta última situación viene a reproducir los grandes errores mostrados por el estado interventor, en el sentido de que nuevamente tienen mayores posibilidades de obtener los beneficios institucionales la población objetivo que se corporativiza con respecto a un interés político e ideológico.

Además, es contraria a los principios de política pública que proclaman la equidad como uno de sus principios, al favorecer iniciativas corporativas que pueden responder más a intereses de carácter político, además de los proyectos y acciones que presentan generalmente carecen de una integración entre sí para fomentar el desarrollo local y sustituyen las iniciativas individuales en detrimento de la capacidad de agencia de cada uno de los individuos a los que dice representar.

Nuevamente, vale preguntar ¿por qué se funda el FONAES? o quizá ¿para qué se crea el FONAES? Ahora la respuesta es posible actualizarla y la respuesta debería de contener, en un escenario prospectivo, los siguientes elementos:

- ❑ Apoyar iniciativas productivas con interés en participar en iniciativas de desarrollo local.
- ❑ Promover y fomentar la capacidad de agencia de los individuos que constituyan el principio fundamental de un conjunto de capacidades individuales que proporcionen ventajas sociales para el desarrollo de proyectos productivos para la inclusión social y la generación de riqueza.
- ❑ Constituirlo como la dependencia federal que fomenta las iniciativas productivas de unidades económicas en principios de la economía social y solidaria, con lo cual se mantiene en promover el libre mercado pero desde principios de colectividad, solidaridad, subsidiarios y cooperativos.

Los beneficios generados por el FONAES han sido muy diversos y de diferente magnitud dependiendo del tipo de apoyo y de la actividad atendida. Con una cobertura en todo el territorio nacional y con la definición de una población objetivo que comprende campesinos, indígenas y grupos populares de áreas urbanas, en diversos momentos, su operación se ha visto acotada por acciones de focalización territorial y selectividad de beneficiarios.

Es importante hacer mención que el FONAES es un programa que no realiza acciones de promoción, es decir que no oferta sus apoyos. Lo anterior significa que sus beneficiarios cuentan con cierto grado de empresarialidad y de agencia, es decir que tienen la capacidad de acercamiento a la institución, de organizarse bajo un principio solidario y de corresponsabilidad, así como del entendimiento de una normatividad que a veces puede resultar compleja.

Estas característica que ha resultado una fortaleza, en cierta medida representa una debilidad que ha generado una concentración de recursos en determinados estados

de la República, si bien algunos con altos niveles de marginación como puede verse el cuadro 5.1 con cifras del año 2001.

Cuadro 5.1 Municipios atendidos, apoyos y montos por estado

Estado	Municipios	No. de Apoyos	Monto (\$)
Baja California Sur	5	44	1,643,649
Tlaxcala	20	52	2,740,001
Quintana Roo	6	39	4,271,778
Tabasco	11	58	5,570,677
Chihuahua	10	61	6,030,830
Baja California	4	57	6,179,281
Nayarit	17	91	6,870,772
Distrito Federal	16	186	7,561,063
Coahuila	12	73	7,777,277
Colima	8	84	7,824,989
Yucatán	20	85	7,945,810
Hidalgo	25	44	8,136,632
Campeche	10	40	8,500,170
Guanajuato	21	83	8,865,842
Sonora	18	68	9,492,826
Nuevo León	13	171	9,749,570
México	31	95	13,065,107
Morelos	29	142	13,569,558
Aguascalientes	9	53	13,587,142
Durango	24	185	14,274,459
San Luis Potosí	35	161	14,795,017
Sinaloa	10	74	15,723,481
Veracruz	50	164	17,258,830
Zacatecas	20	80	17,746,426
Querétaro	18	135	18,789,367
Tamaulipas	15	81	19,920,809
Guerrero	46	360	25,575,535
Nacional	N.D.	390	27,117,979
Chiapas	57	291	28,907,657
Puebla	40	153	29,781,977
Michoacán	50	215	33,557,784
Oaxaca	80	194	34,469,016
Jalisco	55	249	35,601,154
TOTAL	785	4259	482,902,464

Fuente: Evaluación externa 2002, Universidad Autónoma Chapingo.

Ante esta situación, se hace necesario que el FONAES amplíe su ámbito de influencia. En particular, esta acción pudiera realizarse a través de acciones centrales dirigidas a identificar regiones y zonas con un alto potencial de actividades productivas. Asimismo este esfuerzo debería orientarse con un sentido de desarrollo local y de participación de organizaciones y grupos sociales de la sociedad civil.

A manera de ejemplo, resulta conveniente mencionar que en 1992 el FONAES apoyo la iniciativa denominada Plan Piloto Chiclero, que en esencia organizó a indígenas productores de chicle de la zona maya de Quintana Roo en nueve cooperativas, con la finalidad de eliminar a intermediarios, exigir mejores precios a las compañías extranjeras y realizar acciones productivas autogestionables, acciones que dieron origen al chicle orgánico Chicza, conocido en inglés como organic rainforest gum, y con el que han participado en Europa y en la Fiofach, la feria más grande de productos orgánicos del planeta.

El ejemplo mencionado puede dar muestra de la eficacia de las acciones del FONAES, entendida como capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera y en particular da cumplimiento a su Decreto de Creación que señala como mandato elaborar un programa especial que tendrá por objeto impulsar el trabajo productivo de los campesinos, indígenas y grupos populares de las áreas urbanas, mediante apoyos que se brinden a las actividades agrícolas, forestales, agroindustriales, extractivas, microindustriales y otras similares.

Otros ejemplo de eficacia, puede encontrarse en las acciones realizadas para apoyar a las organizaciones cafetaleras cuando se decreta la liquidación del Instituto Mexicano del Café, ante lo cual el FONAES además de asumir parte de la cartera y acciones en curso, desarrolla una nueva estrategia para apoyar a productores cafetaleros desde una perspectiva dirigida a la reconstitución de tejido social, desarrollo de las capacidades empresariales de los socios de las empresas sociales y, entre otros, la reconversión de la tierra de cultivo con la finalidad de obtener productos orgánicos que aprovecharan las condiciones de un mercado justo emergente, particularmente en países europeos.

Un resultado palpable de las acciones anteriores, lo representa el apoyo a organizaciones cafetaleras tales como la Unión de Comunidades Indígenas de la Región del Istmo que agrupa e incluye a productores campesinos del café provenientes de 53 diferentes comunidades en las tierras bajas de la Sierra Juárez, principalmente del interior de cinco municipios. Casi la totalidad de sus miembros pertenecen a los grupos étnicos zapoteco (de la Sierra), mixe y chontal; la sociedad cooperativa de Indígenas de la Sierra Madre de Motozintla ISMAM integrada por un poco más de 1,300 campesinos indígenas de la etnias Mam y Tzeltal principalmente; la Coordinadora Estatal de Productores de Café de Oaxaca que actualmente integra a aproximadamente 34 organizaciones regionales y comunitarias en esta Entidad y la Unión de la Selva que es una Sociedad de Solidaridad Social que agrupa a más de

1400 pequeños productores indígenas de origen Maya de las etnias Mam, Mocho, Tojolabal, Tzotzil y Tzeltal, asentados en 146 comunidades en 19 municipios de la Sierra Madre de Chiapas y quienes han desarrollado como concepto de venta la cadena de cafeterías La Selva Café.

Es importante señalar, que las organizaciones señaladas preexisten a la creación del FONAES pero la participación de éste último resultó de gran relevancia en un momento de adelgazamiento del Estado en que se abandona el apoyo a un sector social y en el que el acceso al crédito fue realmente imposible por la falta de garantías.

En este escenario la eficacia de las acciones de FONAES han sido de gran relevancia si se considera que promovió el desarrollo respetando las formas de organización y las culturas de indígenas y campesinos, desde una perspectiva socialmente responsable, ambientalmente auto-sustentable y económicamente factible para todos.

Asimismo, apoyó proyectos económicamente rentables con lo cual ha promovido el libre mercado pero desde una perspectiva en la que se redistribuye y se recompensa de manera justa el esfuerzo de pequeños productores, junto con el apoyo de los usuarios finales y consumidores de los productos. De esta manera se redistribuyó la utilidad, no entre individuos, sino entre organizaciones y empresas sociales.

No obstante este tipo de acciones, la sectorización del FONAES en la Secretaría de Economía significó el abandono de los esquemas globales de desarrollo por vertiente, por región o por sector social y orientó sus apoyos a iniciativas individuales en gran medida microempresas del sector servicio, pero sin una iniciativa de desarrollo local.

Esta situación generó la dispersión y pulverización de los apoyos de FONAES con lo cual, si bien es cierto que ejerció los recursos presupuestados, la eficacia de sus acciones fueron en detrimento. Al respecto Julio Boltvinik señala que “el Fonaes, que era la bandera de lucha de Carlos Salinas para la superación productiva de la pobreza, se lo arrancan al sector social y lo pasan a la Secretaría de Economía. Así la lucha contra la pobreza se fragmenta, lo productivo a la Secretaría de Economía y lo asistencial a Sedesol. El Fonaes y el apoyo a “changarros” se trasladan a una instancia que no tiene vocación para luchar contra la pobreza, sino que está diseñada para tener como interlocutor a los empresarios grandes del país y para negociar tratados comerciales internacionales”.⁵

Lo anterior, dado que la “Secretaría de Economía no tiene redes sociales para comunicarse con la gente, y esto se notó al echar a andar el programa, porque lo tuvieron que delegar en su aplicación a organismos no gubernamentales (ONG),

⁵ Entrevista con Julio Boltvinik, http://www.eluniversal.com.mx/graficos/informe_fox/fox7.htm

mientras que Sedesol sí tiene esa capacidad y esa experiencia para ir a lo rural y aislado”.⁶

Finalmente es necesario reflexionar con respecto hacia donde ha de encaminarse el FONAES. En particular, creo necesario repensar la sectorización del Programa en función de su Decreto de Creación, es decir reconsiderar las razones que motivaron su origen y la población objetivo a la que ha de dirigir sus acciones.

En específico, si las razones y motivos que originaron su creación se mantienen vigentes, si acaso no se han profundizado, puede posibilitar la resectorización del FONAES a la Secretaría de Desarrollo Social a partir de una nueva reflexión de las políticas públicas que ha de desarrollar.

En principio, es necesario valorar la contribución del FONAES a la gobernabilidad del país a partir de la relación que mantiene con un amplio sector de la población que se encuentra en condiciones de pobreza extrema y pobreza moderada. Esta orientación necesariamente debe de llevar a responder a las siguientes preguntas ¿Quiénes son y dónde están los pobres?

Como respuesta a la primera parte de la pregunta, es necesario conocer cuáles son las carencias específicas de este sector en pobreza, es decir, las acciones del FONAES no pueden continuar aisladas ni dispersas en el contexto de otros programas gubernamentales. En este sentido, resultaría que el diseño de los programas de FONAES utilizará los componentes en que se expresa la carencia de amplios sectores de la sociedad propuestos por el Julio Boltvinik, a saber, carencia de atención a la salud; pobreza de ingreso-tiempo; carencia de ingreso; carencia de calidad y espacio de la vivienda; carencia sanitaria; necesidades básicas insatisfechas; rezago educativo; carencia de bienes durables; exceso de trabajo; carencia de otros satisfactores.⁷

La atención a la segunda parte de la pregunta, tiene que ver con la ubicación geográfica de los pobres, en este caso a partir de una visión universal de las políticas públicas, es deseable que FONAES establezca acciones en regiones identificadas como de pobreza extrema en el medio rural, en poblaciones urbanas y regiones de pobreza no extrema o moderada en todo el país.

A partir de la definición de su población objetivo y cobertura de las acciones, FONAES debería de redefinir su ideario social y, necesariamente, pareciera que tiene que “romper” con paradigmas neoliberales.

⁶ Ibídem.

⁷ Boltvinik, Julio y Damián Araceli, *La pobreza ignorada. Evolución y características*, Papeles de Población, julio-septiembre, número 29, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México, 2001, p. 29.

A manera de ejemplo, es necesaria la redefinición de un nuevo ideario social que puede constituirlo la Economía Social y Solidaria entendida como una forma ética, recíproca y cooperativa, de organizar la vida económica a nivel global y local, que genera posibilidades de satisfacer necesidades humanas, armonizando intereses de los actores sociales.

Con base en esta definición, el FONAES puede establecer acciones que reconozca desde la diversidad, principios para producir, comercializar y consumir responsablemente en sociedad. José Luis Coraggio menciona que “las diferencias culturales, históricas, políticas y económicas de partida hacen imprescindible dejar abierto el campo a la experimentación responsable y al intento de gestar nuevas construcciones históricas, aprendiendo colectivamente de nuestra propia experiencia y de las experiencias de otros en la organización de nuevos sistemas de producción y reproducción”.

Desde esta perspectiva, las políticas públicas que diseñará y ejecutará el FONAES serían responsables de:

- ❑ Promover las capacidades y potencialidades de la gente generando alternativas productivas de empleo permanente y colectivo.
- ❑ Promover una forma ética, cooperativa y comunitaria, de pensar y vivir logrando que las organizaciones de trabajadores y pequeños productores se empoderen y en las que el Estado, el capital y la tecnología sean los medios.
- ❑ Generar riqueza colectiva donde no existen alternativas de empleo, bajo el principio de que la riqueza colectiva se reinvierte, creando mayor riqueza colectiva.
- ❑ Promover la constitución de empresas sociales que, en un escenario de libre mercado, se esfuerzan en ser altamente competitivas y autónomas de poderes públicos, para ser libres en la construcción de alternativas para los más pobres.

En fin que desde esta perspectiva, el FONAES podría diseñar un camino que condujera a una manera diferente de estructurar las políticas sociales y su obligada relación con la política económica, en la que se construyera un mundo más justo y más libre, en beneficio de un amplio, y cada día más, sector de mexicanos en condiciones de pobreza

III. Fuentes de consulta

1. Aguilar Camín, Héctor, ***Después del Milagro***, Cal y Arena, México, 1990.
2. Alemparte R. Julio, ***El cabildo en el Chile colonial, (orígenes municipales de las repúblicas hispanoamericanas)***, Ediciones de la Universidad de Chile, Santiago.
3. Arellano, José Pablo, ***Políticas Sociales y Desarrollo, Chile 1924-1984***, CIEPLAN, Santiago, 1985.
4. Asunción, Rosa, ***La Sociedad de la Desigualdad, pobreza y marginación al debate***, Ed. Gakoa, Navarra, España, 1992.
5. Ávila, José Luis, ***La era Neoliberal***, Colección Historia Económica de México, coordinador Enrique Semo, UNAM – Océano, México, 2006.
6. Banco Interamericano de Desarrollo, ***La utilización de Fondos de Inversión Social como instrumento de lucha contra la pobreza, Documento de estrategia del Banco***, BID, Washington D.C., 1998.
7. Banco Mundial.
 - a. ***Informe sobre el desarrollo mundial 1990***, La Pobreza, <http://www.meve.com/bancomundial/SitioBM.nsf/>
 - b. ***Fondos sociales, logros y perspectivas, Acta de la Segunda Conferencia Internacional 5-7 de Junio de 2000***, Editado por Anthony Levine, Washington, DC, Septiembre 2000. www.bancomundial.org/pubsdocs/
 - c. ***Protección social***. <http://info.worldbank.org>
8. Banko, Catalina, “***Redefiniciones del papel del Estado en América Latina***” en Revista venezolana de economía y ciencias sociales, Vol. 9-N3. <http://www.revele.com.ve/programas/indice/ria.php?>
9. Bendesky, León y Rimez Marc, “***Dos decenios de política social. Del universalismo segmentado a la focalización***”, En Clavijo, Fernando (comp.). ***Reformas Económicas en México, 1982-1999***. Lecturas. El Trimestre

Económico 92. México: Fondo de Cultura Económica y CEPAL, México. 2000, p.436.

10. Boltvinik, Julio, Entrevista concedida a

11. Boltvinik, Julio y Damián Araceli, *La pobreza ignorada. Evolución y características*, Papeles de Población, julio-septiembre, número 29, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México, 2001.

12. Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, ***El Programa Nacional de Solidaridad***, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

13. ***Constitución Política de la República de Chile***, Decreto Supremo N° 1.150. Ministerio del Interior (Diario Oficial de 24 de octubre de 1980). Santiago, 21 de octubre de 1980.
http://www.senado.cl/prontus_senado/antialone.html?page=http://www.senado.cl/prontus_senado/site/artic/20050516/pags/20050516221649.html

14. ***Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos***, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, CP. 04510, México, D.F.,
<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/>

15. Corvalán R, Javier. ***Las transformaciones educativas recientes y los cambios de política social en Chile y América Latina*** en Umbral 2000 por una educación por un mundo nuevo, Revista científica de aparición cuatrimestral, <http://www.reduc.cl/reduc/estudio5.htm>

16. Cosío Villegas, Daniel, ***Cuarta llamada particular***, en Moisés González Navarro, Historia Moderna de México, México, Ed. Hermes, 1973, p. XVIII

17. ***Declaración Universal de los Derechos Humanos***. Adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217 A (iii) del 10 de diciembre de 1948 <http://www.cinu.org.mx/onu/documentos/dudh.htm>

18. De Gortari, Hira y Ziccardi, Alicia. ***"Instituciones y clientelas de la política social: un esbozo histórico, 1867-1994"***, en Las políticas sociales de México en los años noventa, México, Instituto Mora-IISUNAM-FLACSO-Plaza y Valdés, Primera Edición, 1996.

19. España, Sergio, ***Políticas sociales en América Latina. Mitos y realidades***, OEI-Ediciones-Revista Iberoamericana de Educación Número 23, Mayo-Agosto 2000, <http://www.campus-oei.org/revista/rie23a02.htm>

20. **Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador**, República de El Salvador, <http://www.fisdil.gob.sv/>

21. **Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares**, República de Costa Rica, <http://ns.mideplan.go.cr/Concertacion/documentos/legislacion/decreto-desafil.doc>

22. **Fondo de Solidaridad e Inversión Social**, República de Chile, <http://wasnacint.fosis.cl/wfInversionProgramatica.aspx>

23. Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas en Solidaridad.

- a. **Decreto por el que se establecen el Programa y el Fondo de Apoyo a las Empresas de Solidaridad**. Diario Oficial de la Federación, México, 4 de diciembre de 1991.
- b. **Empresas de Solidaridad**, Lineamientos Generales de Operación, mimeógrafo, Julio, México, 1992.
- c. **Enciclopedia Temática, Actividades productivas sociales**, Dos tomos, Fonaes Sedesol, México, 2000.
- d. **Perfil Institucional 2002**, Secretaría de Economía, México, 2002.
- e. **Perfil Institucional 2003**, Secretaría de Economía, México, 2002.
- f. **Reglas de operación del FONAES 2002**, Diario Oficial de la Federación, 14 de marzo 2002.
- g. **Reglas de operación del FONAES 2003**, Diario Oficial de la Federación, 29 de julio 2003.
- h. **Reglas de Operación del FONAES**, Diario Oficial de la Federación, 28 de diciembre de 2004.

24. Franco, Rolando, **Los paradigmas de la política social en América Latina**, Comisión Económica para América Latina, Santiago de Chile, Chile, 1996.

25. González Navarro, Moisés, **La pobreza en México**, México, El Colegio de México, 1985.

26. Halabí, Ricardo, ***El Fondo de Solidaridad e Inversión Social FOSIS – CHILE: Una Estrategia Original de Alivio a la Pobreza***, Ponencia en el Taller Regional sobre Políticas de Superación de Pobreza, IDRC, Universidad del Pacífico, Lima, 28-29 de marzo de 1999 citado en Evaluación de impacto en programas de superación de pobreza, El caso del Fondo de Inversión social (FOSIS) de Chile, Informe técnico, Washington 11-12 mayo 1999, Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (CERC), Universidad Academia de Humanismo Cristiano (UAHC).
27. Jusidman, Clara, ***“La política social en el México posrevolucionario”***, ponencia presentada en el Seminario Situación Regional y Ciencias Sociales en el Sur de México, UABJO-IIS, Oaxaca, México, 1994
28. Martín, Norman F., ***Pobres, Mendigos y Vagabundos en la Nueva España, 1702-1766: Antecedentes y soluciones*** presentadas en Estudios de Historia Nueva Hispana, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas, Volumen VIII, México, 1985.
29. Medina H, Fernando. ***La política social en México 1995-200: evaluación de resultados***, en Seminario de alto nivel sobre las funciones básicas de la planificación. Compendio de experiencias exitosas, Serie Seminarios y Conferencias, número 8, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile, mayo de 2001
30. Mesa-Lago, Carmelo, ***Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI***, <https://www.clad.org.ve/congreso/mesalago.html>
31. Meyer, Lorenzo, ***“El conflicto social y los gobiernos del Maximato”*** Historia de la revolución Mexicana 1928-1934, México, El Colegio de México, Tomo 13, 1980.
32. Miranda Pacheco Mario, ***Estudios latinoamericanos. Pláticas y reflexiones***. Edición del Colegio de Estudios Latinoamericanos. Facultad de Filosofía y Letras, UNAM, México, 1997.
33. Moguel, Julio, ***Programa Nacional de Solidaridad, ¿para quién?***, El Cotidiano, noviembre-diciembre 1990
34. Ocampo, José Antonio, ***Equidad, desarrollo y ciudadanía***, CEPAL, Santiago de Chile, 2000.
35. Organización de los Estados Americanos, Unidad de Desarrollo Social y Educación, ***Red Social de América Latina y El Caribe: Lecciones***

Aprendidas y Perspectivas de Cooperación entre los Fondos de Inversión Social, OEA, Washington, D.C., noviembre 2001.

36. Pozas Horcasitas, Ricardo. ***El desarrollo de la seguridad social en México***, Revista Mexicana de Sociología, UNAM, Vol. 4, 1992.
37. Presidencia de la República, ***Agenda de México***, México, junio 1992.
38. Plan Nacional de Desarrollo, 1989– 1994, México, Secretaría de Programación y Presupuesto.
39. Plan Nacional de Desarrollo, 1995–2000, México.
40. Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2004, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
41. Rodríguez Camacho, Marco Antonio, ***Nuevo enfoque de las políticas sociales en América Latina***, México, 2003, <http://www.uasnet.mx/ests/politicassociallatina.htm#ftn1>
42. Rojas Gutiérrez, Carlos, ***El Programa Nacional de Solidaridad y la Modernización. Solidaridad a Debate***, Publicado en El Nacional, 1991.
43. Salinas de Gortari, Carlos.
 - a. ***Discursos de campaña, “Salud y seguridad social”***, Tlaxcala, IEPES, México, 1988.
 - b. ***La ideología de la reforma de la Revolución***, mimeógrafo,
44. Starr, Paul, ***El significado de la privatización***, en Sheila B. Kaminer y Alfred J. Khan, (compiladores), La privatización y el estado benefactor, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
45. Sottoli, Susana.
 - a. ***La política social en América Latina, bajo el signo de la economía de mercado y la democracia***, European review of Latinoamerican and Caribbean Studies, Número 68, abril 2000.

- b. ***La política social en América Latina: diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas***, publicado en Papeles de población número 34, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de Población, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México.

46. Universidad Autónoma Chapingo

- a. Secretaría de Economía, ***Evaluación del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad, Periodo Enero – Diciembre 2001***, México, 2001, versión electrónica.
- b. Secretaría de Economía, ***Evaluación del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad, Periodo Enero – Diciembre 2002***, México, 2001, versión electrónica.
- c. Secretaría de Economía, ***Evaluación del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad, Periodo Enero – Diciembre 2003***, México, 2001, versión electrónica.
- d. Secretaría de Economía, ***Evaluación del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad, Periodo Enero – Diciembre 2004***, México, 2001, versión electrónica.
- e. Secretaría de Economía, ***Evaluación del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad, Periodo Enero – Diciembre 2005***, México, 2001, versión electrónica.
- f. Secretaría de Economía, ***Evaluación del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad, Periodo Enero – Diciembre 2006***, México, 2001, versión electrónica.

47. Williamson, John, ***“No hay consenso, Reseña sobre el Consenso de Washington y los pasos a dar”*** en Revista de Finanzas y Desarrollo, Fondo Monetario Internacional, Volumen 40, Diciembre de 2003, www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2003/09/pdf/williams.pdf –

IV. Índice de cuadros

Cuadro 2.1. Paradigmas de la política social.

Cuadro 2.2. Elementos de análisis y diseño de las políticas sociales

Cuadro 3.1 Programas del Programa Nacional de Solidaridad.

Cuadro 3.2 Regiones prioritarias.

Cuadro 4.1 Inversión total del FONAES por entidad federativa.

Cuadro 4.2. Inversión en formación de capital productivo por entidad federativa 2001-2006.

Cuadro 4.3 Empresas y proyectos productivos apoyados con formación de capital productivo, 2001-2006.

Cuadro 4.4 Formación de capital productivo. Instrumentos de apoyo empresas y recursos, 2001-2006.

Cuadro 4.5 Microcréditos y créditos otorgados por los fondos y los fideicomisos 2001-2006.

Cuadro 4.6 Ocupación directa generada o preservada, 2005 – 2006.

Cuadro 5.1 Municipios atendidos, apoyos y montos por estado

V. Índice de gráficas

Gráfica 4.1 Inversión por entidad federativa 2001 – 2006

Gráfica 4.2 Inversión por tipo de apoyo.

Gráfica 4.3 Inversión por entidad.

Gráfica 4.4 Estados con mayor inversión y apoyos otorgados.

Gráfica 4.5 Empresas y proyectos productivos apoyados por entidad federativa.

Gráfica 4.6 Formación de capital productivo. Empresas y proyectos apoyados por instrumento de apoyo.

Gráfica 4.7 Apoyos de Comercializadora social.

Gráfica 4.8 Participación estatal en los apoyos locales para facultamiento empresarial.

Gráfica 4.9 Participación estatal en los apoyos para desarrollo empresarial organizados a nivel local 2.

Gráfica 4.10 Participación estatal en los apoyos del PROCOMER organizados a nivel local 2002- 2006