



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

EL FONAES: UNA EXPERIENCIA DE
POLITICA ECONOMICA, 1992 - 1997.

T E S I S
Que para obtener el título de
LICENCIADO EN SOCIOLOGIA
p r e s e n t a

FRANCISCO JAVIER TORRES CARRANZA



ASESOR: MTRO. JERONIMO HERNANDEZ VACA

México, D. F.

Septiembre 2000

283060



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

1974
1975
1976
1977
1978
1979
1980
1981
1982
1983
1984
1985
1986
1987
1988
1989
1990
1991
1992
1993
1994
1995
1996
1997
1998
1999
2000
2001
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
2015
2016
2017
2018
2019
2020
2021
2022
2023
2024

AGRADECIMIENTOS

A MIS PADRES:

SEBASTIÁN Y GUILLERMINA

**CON TODO MI CORAZÓN, CARIÑO Y EL
MÁS SINCERO DE LOS RECONOCIMIENTOS,
PORQUE SIEMPRE HAN CREIDO EN MI**

A MI ESPOSA Y MIS HIJAS:

MARINA, ALEJANDRA Y GISELA

POR CONTAR SIEMPRE CON SU APOYO
Y COMPENSIÓN, RAZONES MÁS QUE
SUFICIENTES, PARA MOTIVARME E
INSPIRARME EN LA REALIZACIÓN DE ESTE
TRABAJO Y EN MI QUEHACER COTIDIANO

A MIS HERMANOS:

ARTURO

FERNANDO

BERTHA

OLIVIA

VICTOR

**POR APOYARME Y COMPARTIR LOS
BUENOS Y MALOS MOMENTOS DE
MI VIDA**

A mis suegros, cuñadas, cuñados, sobrinas, sobrinos, a los profesores y a todas aquellas personas que de una u otra forma me alentaron en mis estudios y en la realización de este trabajo. De manera especial agradezco a mi asesor, el Profesor Jerónimo Hernández Vaca, por su tiempo y sus valiosas orientaciones, sin las cuales no hubiera sido posible el presente estudio.

Í N D I C E

INTRODUCCIÓN	1
1. INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA	
1.1. Política neoliberal.	4
1.2. Política social.	
1.2.1. La política social del presidente Carlos Salinas de Gortari.	6
1.2.2. La política social del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León.	8
1.2.2.1. Políticas.	10
1.2.2.2. Estrategia de desarrollo social.	11
1.2.2.3. Capacidades institucionales, organización y participación social.	15
1.2.2.4. Descentralización e instrumentos.	16
1.2.2.5. El concepto de pobreza.	17
1.2.2.6. Marco de referencia de las regiones prioritarias.	19
1.2.2.6.1. Definición de región prioritaria.	23
2. EL FONDO NACIONAL DE APOYO A LAS EMPRESAS DE SOLIDARIDAD	
2.1. Antecedentes.	27
2.2. El concepto de empresa social	28
2.3. Objetivos.	31
2.4. Estrategias.	32
2.5. Líneas generales de operación.	39
2.6. Instrumentos financieros.	40

3. ANÁLISIS DEL PROGRAMA

3.1. Capital de riesgo.	48
3.2. Empresa y empresario social.	52
3.3. El papel de asociado.	55
3.4. Programa de Empleo Productivo (PEP).	56
3.5. Estrategia.	58
3.6. Centralismo.	61
3.7. Coordinación interinstitucional.	63
3.8. El Fonaes: instrumento de la política social en el combate a la pobreza.	65

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 69

FUENTES DE INFORMACION

ANEXOS

INTRODUCCIÓN

La presente tesina es producto de mi experiencia de trabajo durante seis años en el Fondo Nacional de Apoyo a las Empresas Sociales (Fonaes), en donde tuve la oportunidad de realizar trabajo no sólo de gabinete, sino también de campo. Esto me permitió conocer los avances y obstáculos que tuvo que enfrentar la institución durante la operación del programa, así como convivir y trabajar muy de cerca con algunos grupos beneficiados, bajo una relación de enseñanza-aprendizaje con inquietudes, incertidumbres y expectativas en esta nueva experiencia para los grupos como futuros empresarios sociales.

Por consiguiente, la descripción y el análisis del Fonaes que aquí se presentan tienen como soporte la consulta de documentos oficiales pero, sobre todo, son el resultado de una percepción propia del desarrollo del programa, que encuentra sustento en mi experiencia de trabajo dentro de la institución.

El presente documento se compone de tres capítulos y un apartado de conclusiones y recomendaciones y tiene como propósito describir y analizar los resultados alcanzados durante el periodo 1992-1997 por el Fonaes como un instrumento de la política social del gobierno federal para combatir la pobreza en el sector social, a través de la creación de empresas sociales y el desarrollo de proyectos productivos.

En el primer capítulo se describe de manera general la política neoliberal y el nuevo papel que desempeña el Estado en la economía mexicana. Asimismo, se

instrumentos financieros: el capital de riesgo y el Programa de Empleo Productivo (PEP), de las estrategias aplicadas y de otros factores que inciden en el desarrollo del programa, como son el papel de asociados, la formación de empresas y empresarios sociales, el carácter centralista del programa, la coordinación interinstitucional y el papel de Fonaes como un instrumento de la política social para combatir la pobreza.

Por último, se presenta un apartado de conclusiones y recomendaciones con la finalidad de enfatizar algunos elementos y aportar otros, en la perspectiva de colaborar con la institución en la orientación del programa y en beneficio de los productores sociales, a partir de que el Fonaes es un proyecto alternativo para enfrentar grandes problemas de los núcleos humanos pobres del campo y la ciudad, pero cuyos recursos son limitados en comparación a los destinados para apoyar a los banqueros, por poner un ejemplo.

1. INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA

1.1. Política neoliberal

En el año 1983, con la finalidad de contrarrestar los efectos de la crisis desencadenada por la disminución de los precios del petróleo y el incremento de la deuda externa, el Estado se propone llevar a cabo una reordenación económica para abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria a partir de reducir el gasto público y mantener bajos los salarios.

Lo anterior se traduce en un contexto de insatisfacción acumulada en los niveles de bienestar; es decir, en el deterioro de las condiciones de vida de los mexicanos. La mayor concentración del ingreso está ligada al decremento de los salarios reales y del empleo.

Así también, con esta política de ajuste, al propiciarse un adelgazamiento del sector público se provoca un adelgazamiento del Estado, que se manifiesta en cambios profundos con respecto a sus funciones y a su relación con la sociedad civil, lo que parece configurar una reforma del Estado.

El proceso mismo de privatización de empresas paraestatales redefine dos aspectos fundamentales: las áreas estratégicas y el papel del Estado, que sigue siendo intervencionista, pero que modifica su forma de intervención a partir de este momento. Esta redefinición del papel del Estado en la política económica del país también está configurada por la apertura comercial y el Tratado de Libre Comercio, por la apertura

política y las reformas al artículo 27 constitucional, (según éstas, el ejidatario puede enajenar su parcela y/o asociarse con capitalistas privados; además, se reconoce que ya no hay tierra que repartir y por lo tanto se anula la obligación para el Estado de repartir tierra).

En este sentido, el inicio de la década de los noventa se caracterizó por el desarrollo de una economía mundial dirigida claramente hacia la globalización en la producción y distribución de bienes y servicios, lo que nacionalmente se traduce en una apertura económica, la desregulación y el abandono del proteccionismo estatal directo y el ajuste a las fuerzas del mercado. Este proceso, por un lado tiende a la concentración del capital en los grandes consorcios transnacionales y, por el otro, busca propiciar la desconcentración de los procesos productivos y el surgimiento de pequeñas empresas en complejas y extensas cadenas productivas.

México había quedado inmerso en ese proceso en condiciones de atraso relativo en su planta y proceso productivos y de una gran desigualdad en la distribución del ingreso, lo que sumado a los efectos de una prolongada y severa crisis económica, llevó al deterioro de las condiciones de vida de los sectores populares tradicionales.

Ante estas condiciones -inicio de una etapa de crecimiento y un libre juego de las fuerzas económicas internas externas- se corría el riesgo de generar procesos violentos de exclusión y polarización social; es decir, reproducción amplificada del rezago y la desigualdad.

Por consiguiente, correspondía al Estado una participación activa en la corrección de los procesos económicos y una promoción más adecuada y justa de la distribución de los beneficios del crecimiento. Para ello era necesario crear nuevos mecanismos, ajustados a las nuevas condiciones impuestas por la economía global y a la naturaleza cambiante de la sociedad nacional, que legitimaran la intervención del Estado mexicano en la economía, sólo que a partir de la generación de nuevos modelos de alianza y asociación libres de paternalismo y promotores de la eficiencia económica.

1.2. Política social

1.2.1. La política social del presidente Carlos Salinas de Gortari

En este contexto, se definía y encontraba su mayor expresión la política social practicada por el presidente Carlos Salinas. Con ella se daba respuesta al grueso de la población -quienes habían sido los más afectados por la crisis económica de 1982- a través de la aplicación de programas de desarrollo social que permitieran atenuar el descontento de los grupos más desprotegidos.

El gobierno federal, a través de sus instituciones, puso en marcha programas para la atención del sector social, **entendiendo por éste, "el conjunto de ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios".**¹ Es el caso de Procampo, el Programa

¹ Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En Revista Actualizada Núm 2, México,

Nacional de Solidaridad (Pronasol), Empresas de Solidaridad, Alianza para el Campo, entre otros, que se insertan en el marco de la política de superación de la pobreza, que se sustenta en cuatro líneas fundamentales que habrán de impulsarse simultáneamente para modificar los factores que determinan la marginación y la exclusión social:

"Promover la integralidad de dicha política mediante la suma de esfuerzos institucionales y de la sociedad; fortalecer el proceso de descentralización a través de la ampliación de las capacidades de estados y municipios; promover la corresponsabilidad ciudadana y la participación social y, por último, orientar la atención y los recursos institucionales de manera prioritaria a las regiones del país que presentan las más agudas condiciones de rezago social".²

De manera más específica, los recursos del Ramo 26 -recursos federales y/o fiscales supervisados por la Secretaría de Hacienda, destinados exclusivamente a programas de superación de la pobreza- se orientan de manera fundamental a incrementar la cantidad y calidad de la infraestructura de servicios básicos, a brindar atención a grupos de población con menores recursos económicos, a **apoyar iniciativas de carácter productivo**, así como acciones destinadas a generar alternativas de ocupación, además del aprovechamiento y preservación de los recursos naturales.

Con esta nueva política se pretende atender de manera más ordenada e integral al sector social, a los programas de asistencia social y bienestar social que se venían apoyando con subsidios a fondo perdido. Se suman dos elementos nuevos, el

1994, p. 10

desarrollo de proyectos productivos y el aprovechamiento racional de los recursos naturales en la perspectiva de alcanzar un desarrollo sustentable, sólo que mediante la participación abierta de la población y con recuperación de los recursos en el aspecto productivo.

Como parte de la política denominada superación de la pobreza, en el ámbito productivo se promueve la autogestión productiva en el sector social, con la única diferencia y exigencia³ de producir con mayor calidad para poder competir en un mercado libre. Esto representaba un reto desigual para los productores del sector social por sus bajos volúmenes de producción y la mala calidad de sus productos, debido a las pésimas condiciones en que producían y comercializaban por carecer de infraestructura productiva, maquinaria, equipo, transporte, asistencia técnica, capital, mercados y condiciones favorables para competir.

1.2.2. La política social del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León

Para el año de 1995, sin encontrar mayores modificaciones y diferencias con respecto a la política social desarrollada por el gobierno salinista, la política social del presidente Zedillo se define al señalar con mayor precisión la estrategia para el desarrollo social y la superación de la pobreza así como privilegiar la atención a grupos y regiones con mayores desventajas económicas y sociales.

² SEDESOL. "Manual de Operación, Ramo 26: Superación de la Pobreza". México, 1997, p.5.

³ En relación con el programa anterior, que no exigía productividad sino era una política de subsidio social.

vincular las estrategias sectoriales con las acciones propias de superación de la pobreza extrema y las prioridades de cada uno de ellos".⁸

Asimismo, el PSP se inscribe en el conjunto de compromisos adquiridos por el gobierno mexicano en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. La Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno y el Programa Acción que resultaron de dicha Cumbre, definieron como propósitos centrales la erradicación de la pobreza, creación de empleo productivo, la reducción del desempleo y la plena integración social. Todo ello bajo un enfoque integral de desarrollo social con la participación ciudadana y el reforzamiento de la organización social y productiva.

Por lo tanto, el PSP es congruente con el PND 1995-2000 en lo concerniente a la superación de la pobreza extrema y establece como líneas de acción la provisión de servicios básicos, así como el apoyo al empleo, la producción, la productividad y el ingreso, considerando como ejes la alimentación, educación y salud, vivienda y sus servicios, fortalecimiento de la infraestructura productiva e impulso de empresas agroindustriales de orientación social y proyectos productivos.

1.2.2.2. Estrategia de desarrollo social

El gobierno de la República asume una estrategia decidida de política social que tiene el propósito de ampliar el ejercicio efectivo de los derechos sociales y el establecimiento de condiciones para igualar las oportunidades de bienestar y mejoramiento de la población en desventaja económica y social.

⁸SEDESOL. Programa para Superar la Pobreza 1995-2000. Serie de Documentos. Febrero 1998, p.15.

La estrategia de desarrollo social tiene, así, dos grandes vertientes en su aplicación:

"La que se refiere a las políticas de acceso universal, que esta vinculada con el ejercicio pleno de los derechos constitucionales de los mexicanos, especialmente en materia de educación, salud, seguridad social y vivienda" ⁹ y

"la de superación de la pobreza extrema, que esta dirigida a los grupos sociales cuyas condiciones de vida les impiden acceder a los beneficios del desarrollo. Este sector de la población encuentra dificultades para acceder a los mercados formales de trabajo y obtener mayores percepciones reales".¹⁰

En relación con los programas de cobertura amplia, en el rubro de la vivienda se busca facilitar el acceso de la población a esquemas de financiamiento y a reforzar el proceso de construcción de vivienda como un factor básico de bienestar familiar, (mediante la modernización y la promoción de la vivienda). En educación, se pretende elevar los indicadores de desempeño educativo: aprobación, retención y eficiencia terminal, a través de la ampliación de la cobertura, la elevación de la calidad del servicio educativo y el aumento de la eficiencia de los maestros. En capacitación laboral, el objetivo es mejorar las capacidades y destrezas para el trabajo a través de la modernización de los programas de capacitación. En seguridad social, lograr una redistribución en el finan---

⁹SEDESOL. Programa para Superar la Pobreza 1995-2000. Serie de Documentos. Febrero 1998, p. 22.

VERTIENTES DE LA POLÍTICA SOCIAL

**Acciones amplias
(población en general)**

**Seguridad y asistencia
social**

Salud

Educación

Capacitación laboral

Vivienda

POLÍTICA SOCIAL

**Acciones dirigidas
(población en pobreza
extrema)**

**Desarrollo de las
capacidades de las
personas y las familias
(alimentación, salud y
educación)**

**Construcción de
infraestructura social
básica municipal**

**Creación de
oportunidades de empleo
e ingreso**

Fuente: SEDESOL. "Programa para Superar la Pobreza 1995-2000. Serie de Documentos. Febrero 1998, p. 23.

ciamiento de los servicios en beneficio de la población derechohabiente, en especial la de menores ingresos, mediante el permanente fortalecimiento de la capacidad institucional, el continuo proceso de descentralización de los servicios y el aseguramiento del financiamiento de los servicios a largo plazo. Y en salud, ampliar la cobertura de servicios y elevar la calidad de la atención, mediante la consolidación del

"SEDESOL. "Programa para Superar la Pobreza 1995-2000. Serie de Documentos. Febrero 1998, p. 22.

la producción agrícola como fuente de ingresos. La problemática rural se ve agudizada por el intermediarismo en el proceso productivo y de comercialización, así como por la escasez de capital y de tecnología adecuada que permitan un mayor rendimiento productivo. Por lo general, las familias campesinas en condiciones de pobreza extrema tienen sus fuentes de ingreso en actividades con baja productividad, situación que dificulta su acceso a un ingreso monetario sostenido y suficiente.

Por consiguiente, se requiere de acciones encaminadas a la prestación de servicios básicos y la generación de proyectos productivos, procesos que tendrán resultados favorables en el largo plazo mediante el desarrollo integral de microrregiones.

1.2.2.3. Capacidades institucionales, organización y participación social

Avanzar en la superación de la pobreza extrema no ha sido una tarea exclusiva del Gobierno. A lo largo de varias décadas ha habido una constante y variada participación de diferentes grupos de la sociedad en torno al desarrollo social. En los años cuarenta, las organizaciones de trabajadores y campesinos, maestros, médicos y otros servidores públicos, fueron las principales promotoras de la expansión de las instituciones. En ocasiones sus conquistas se convirtieron en derechos sociales para todos los mexicanos, que sin embargo, en la práctica aún no llegan a la población en condiciones de pobreza extrema. El reconocimiento de esta situación se tradujo, desde principios de los años setenta, en el desarrollo de programas abocados a acercar las posibilidades de atención a los grupos y regiones con mayores carencias y rezagos.

Las acciones del Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (Pider), los programas de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos marginados (Coplamar) y, más recientemente el Programa Nacional de Solidaridad, se orientaron a fortalecer las capacidades organizativas de las comunidades, a través de aumentar la eficiencia de los recursos de la política social y, sobre todo, la capacidad de respuesta de las instituciones a la población de las regiones más pobres del país.

1.2.2.4. Descentralización e instrumentos

En materia de política social y de superación de la pobreza, en el periodo 1995-1997 se ha profundizado la descentralización de atribuciones y recursos hacia los gobiernos estatales y municipales. Este Programa plantea consolidar el proceso mediante la institucionalización de las aportaciones que la Federación transfiere a los estados y los municipios para infraestructura social, con lo que se dota de mayor autonomía a los ayuntamientos en el ejercicio de los recursos descentralizados.

De acuerdo con sus lineamientos generales la distribución del gasto social para la superación de la pobreza tiene como finalidad:

*Garantizar equidad y justicia en la asignación de recursos a estados y municipios; distribuir los recursos con transparencia; evitar la discrecionalidad en la aplicación del gasto; fortalecer la capacidad de decisión de los ayuntamientos y asegurar que el

presupuesto se destine a acciones que coadyuven al bienestar social y la superación de la pobreza extrema".¹¹

En el periodo 1995-1997 el gobierno descentralizó más del 65% de los recursos del ramo 26 (recursos federales y/o fiscales supervisados por la Secretaría de Hacienda, destinados exclusivamente a programas de superación de la pobreza).

Entre los mecanismos e instrumentos que han permitido consolidar la descentralización de atribuciones y recursos, se encuentran los Convenios de Desarrollo Social (CDS), el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (Coplade), el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (Coplademun) y el Consejo de Desarrollo Municipal (CDM). Estos son los instrumentos interinstitucionales donde se coordinan las acciones entre los gobiernos federal, estatales y municipales para avanzar en la superación de la pobreza. Los CDM como instancias de participación social se encargan de recabar las principales demandas de las comunidades, observan la secuencia de ejecución y son responsables de decidir, dar seguimiento y evaluar los programas descentralizados para la superación de la pobreza.

1.2.2.5. El Concepto de pobreza

Como se señala en el programa de acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, la pobreza no es sólo un problema de necesidades insatisfechas. Está indisolublemente asociada a la falta de control sobre los recursos como tierra, habilidades, conocimientos y capital, así como a la insuficiente participación en los

¹¹SEDESOL. Programa para Superar la Pobreza 1995-2000. Serie de Documentos. Febrero 1998, p. 52.

Con este criterio, según cifras del Consejo Nacional de Población (Conapo-1995), se estima que existen en el país alrededor de 4.2 millones de hogares en condiciones de pobreza extrema en donde viven casi 24 millones de personas que representan el 26 por ciento de la población total. Del total de esos hogares pobres, 1.7 millones se ubican en zonas urbanas y 2.5 millones en el medio rural.

En las zonas rurales la pobreza extrema está más extendida, es más profunda y más grave. Se calcula que en esas áreas uno de cada dos hogares sobrevive en la pobreza, mientras que en las zonas urbanas uno de cada nueve hogares se encuentra en esa condición.

En suma, las posibilidades de conjugar esfuerzos para conformar una estrategia integral de superación de la pobreza están asociadas a un conjunto de condiciones, entre las que destacan otorgar una atención especial a grupos y regiones con mayores desventajas económicas y sociales, mediante la integración de acciones, la actuación coordinada y oportuna de los tres órdenes de gobierno, y la inclusión y participación de la sociedad en esta tarea para disminuir las asimetrías sociales y regionales. Al mismo tiempo, se hace necesario incorporar otras dimensiones de la política social como el aprovechamiento integral y racional de los recursos naturales sobre bases sustentables.

1.2.2.6. Marco de referencia de las regiones prioritarias

Para promover el desarrollo equilibrado de las regiones, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 define como objetivo establecer las bases para un desarrollo sostenido, justo y homogéneo en todo el territorio nacional. Para ello, el diseño y la ejecución de las

políticas de desarrollo regional se orientarán a reducir las desigualdades entre la ciudad y el campo, aumentar los niveles de competitividad, generar más empleo, atenuar las presiones demográficas y mejorar las condiciones de vida de la población rural de las áreas marginadas.

En el PND se concibe que dentro de sus estrategias y líneas de atención para alcanzar un desarrollo equilibrado de las regiones, el gobierno federal impulsará acciones específicas para cada región, apoyando las iniciativas de los gobiernos de los estados que hagan posible la concurrencia de varias entidades y la Federación en programas que tengan importancia estratégica para la nación y que sean de interés prioritario para los gobiernos locales.

De la misma forma, este mecanismo de planeación destaca el propósito de promover una mayor integración y homogeneidad entre las regiones, con el fin de acelerar el desarrollo de las que tienen menor crecimiento relativo y mantener la dinámica de evolución de las que registran mayor capacidad de respuesta productiva e índices más altos de bienestar social. En esta tarea, la práctica del nuevo federalismo, en su sentido económico y social, se constituye en el instrumento fundamental.

El deterioro de los recursos naturales del país ha agravado las condiciones de pobreza rural, ya que la disminución y en ocasiones el agotamiento del potencial productivo, impiden el incremento del ingreso de los productores, condición que se ha acentuado por la falta de opciones productivas para las comunidades.

El PND prevé en esta materia una estrategia de integración social y productiva para la incorporación al desarrollo de los grupos más desprotegidos. Para ese efecto, las regiones que registran los rezagos y carencias más apremiantes serán objeto de acciones diferenciadas de acuerdo con su situación económica y social.

Por lo anterior, es necesario impulsar un desarrollo sustentable en las regiones prioritarias, con el fin de que sus pobladores tengan posibilidades de mejorar su calidad de vida, a la vez que se preservan y restauran los recursos naturales con los que cuentan las comunidades. Por eso, es indispensable la participación activa de las comunidades en la elaboración, aplicación y evaluación de programas destinados a promover el desarrollo sustentable.

En consecuencia, el diseño y la operación de un programa de este tipo deben partir de entender el desarrollo sustentable como: "un proceso en busca de la equidad y de una mejor calidad de vida con protección del ambiente, que incluye transformaciones económicas, culturales y políticas; que requiere de la modificación de las líneas productivas, de distribución y de consumo, de que se supere el déficit social y, que tiene como una condición necesaria la participación activa de las comunidades en las decisiones y/o actos que permitan la formulación de los proyectos de desarrollo, de tal manera que se aplique una estrategia que incluya a todos los sectores de la sociedad, con una corresponsabilidad diferenciada y objetivos establecidos colectivamente, respecto de los aspectos ambientales y socioeconómicos inherentes a la producción, realizando acciones de conservación y restauración ambiental, rescatando tecnologías tradicionales, fortaleciendo la autonomía de gestión de los productores, considerando

B.1.- Desarrollo de infraestructura social básica en regiones marginadas.

B.2.- Agua potable y saneamiento en zonas urbanas marginadas.

B.3.- Agua potable y saneamiento en zonas rurales.

C.- Generación de oportunidades de empleo e ingreso:

C.1.- Programa de Empleo Temporal.

C.2.- Equipamiento rural para agricultores de bajos ingresos.

C.3.- Apoyos a las zonas áridas

C.4.- Apoyos productivos del Instituto Nacional Indigenista.

C.5.- Fondo Nacional de Apoyo a Empresas Sociales

El Programa para Superar la Pobreza 1995-2000 marca como una de sus estrategias la atención especial de 91 regiones prioritarias seleccionadas en el país (ver anexo I), e indica que para cumplir con sus objetivos, debe confluir en ellas la oferta institucional conformada en una forma integral y con base en la propuesta social. Puntualiza que las acciones que ejecuten las instituciones deben responder a tres políticas: mejoramiento de las capacidades individuales y familiares, construcción de infraestructura básica municipal e impulso a las actividades productivas que aumenten el ingreso y el empleo.

1.2.2.6.1. Definición de región prioritaria

Se entiende por región prioritaria:

Aquel espacio territorial, conformado por varios municipios o porciones de los mismos, que en su mayoría responden a una identidad étnica, cultural y geoeconómica. Algunas presentan condiciones naturales desfavorables,

deterioro de suelos y agua; en tanto que otras cuentan con un alto potencial de recursos naturales no explotados, pero todas con baja productividad. Sus habitantes registran altos índices de pobreza extrema y fuertes rezagos en infraestructura básica, de servicios e insuficiencia de ingresos; situación que se agrava por la dispersión poblacional, la falta de vías de comunicación y la ausencia de circuitos eficientes de producción-distribución y consumo, así como fuertes movimientos migratorios, conflictos sociales y tensiones políticas.¹⁵

La pobreza se concentra y agudiza principalmente en algunas regiones del país, mismas que la Sedesol, en coordinación con los gobiernos estatales ha identificado como las 91 regiones prioritarias, que se ubican en 1,377 municipios de 31 estados de la República. En ellas residen 25 millones de mexicanos, que constituyen poco más de la cuarta parte de la población del país, y entre los que hay 6.6 millones de indígenas (77% de la población étnica del país). De este conjunto, 26 regiones --que se localizan en 702 municipios de 14 estados- requieren atención especial e inmediata debido al alto riesgo que representan sus indicadores socioeconómicos y políticos.

En las regiones prioritarias se integra la mayor parte de las localidades más pequeñas y aisladas del país: 76,611 localidades de menos de 100 habitantes; 4,913 de 500 a 999 y 2,695 de 1,000 a 2,500 habitantes (INEGI Censo 95).

Para definir las regiones prioritarias se desarrolló a un proceso que consistió en detectar los municipios clasificados como de muy alto grado de marginación por el Conapo,

¹⁵SEDESOL Programa para Superar la Pobreza 1995-2000. Serie de Documentos. Febrero 1998, p. 53.

mediante una fórmula que integra nueve variables: 1) viviendas sin agua entubada; 2) viviendas sin drenaje ni excusado; 3) viviendas con piso de tierra; 4) viviendas sin energía eléctrica; 5) viviendas con hacinamiento; 6) población ocupada que percibe hasta dos salarios mínimos; 7) población analfabeta mayor de 15 años; 8) población mayor de 15 años sin primaria completa y 9) localidades con menos de 5,000 habitantes.

Según estos indicadores, las 91 regiones prioritarias concentran el 99.4% de los municipios considerados como de muy alta marginación en todo el país; el 96.3% de los de alta marginación y el 34.8% de los considerados con marginación media. También se incluyen 109 municipios de baja y muy baja marginación, ya que forman parte de la región y pueden servir como puntos estratégicos para el desarrollo.

Posteriormente se determinó la ubicación geográfica para identificar los municipios que formaban los conglomerados, lo que dio origen a regiones más o menos compactas con aspectos culturales, étnicos y productivos comunes, lo que les otorga una identidad como región. Se incorporaron también municipios aislados con gran atraso económico y social, que requieren atención especial dada la dispersión de las localidades, la insuficiencia de caminos y las limitaciones en el abasto y en las oportunidades de ocupación.

Muchas de estas regiones se asientan en lugares de difícil acceso, lo que entorpece la dotación de servicios. Además, algunas de ellas, presentan condiciones naturales desfavorables, pérdida de la cubierta vegetal, deterioro de suelos y falta de agua, lo que influye en los bajos niveles de productividad y la pérdida de la calidad de vida.

Paradójicamente, en otras existe un alto potencial de recursos naturales, que con un adecuado manejo pueden ser la base de un desarrollo sustentable. En este sentido, según Semamap, las áreas naturales protegidas comprendidas en regiones prioritarias suman 32, lo que representa el 42% del total en el país y se localizan en 16 estados.

Además, la falta de oportunidades económicas así como conflictos por tenencia de la tierra y los propios de la pobreza, determinan que amplios grupos busquen empleo temporal como jornaleros agrícolas o que emigren a las ciudades e incluso al exterior del país.

En síntesis, la economía de estas regiones se basa en actividades primarias, principalmente agrícolas, con una producción de autoconsumo, ingresos inferiores a dos salarios mínimos en una gran proporción, emigración de la fuerza de trabajo, altos índices de analfabetismo, desnutrición, morbilidad y mortalidad, incomunicación, así como falta de infraestructura social y productiva.

2. FONDO NACIONAL DE APOYO A LAS EMPRESAS DE SOLIDARIDAD

2.1. Antecedentes

Como parte de la estrategia global de desarrollo social y con el propósito de atender el apartado correspondiente a la creación de oportunidades de empleo e ingreso, el 14 de noviembre de 1991, en el marco del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), el Presidente de la República anunció, entre los "Diez puntos para dar libertad y justicia al campo mexicano", la creación del Programa Nacional de Apoyo a las Empresas de Solidaridad (Fonaes).

La encomienda de este Programa es atender el desarrollo productivo del sector social a través del apoyo a los esfuerzos de organización y participación productivas de los grupos sociales en condiciones de pobreza. Estas tareas las realiza a través de impulsar proyectos productivos que permitan generar empleos y/o crear pequeñas empresas en los sectores rural y urbano popular, con el propósito de incrementar los ingresos económicos de esos grupos. De ahí que por iniciativa del Ejecutivo se constituyera el Fonaes, mediante decreto publicado el 4 de diciembre de 1991 en el *Diario Oficial de la Federación*, con el objetivo de crear empresas de campesinos para campesinos y población urbana popular. Posteriormente se ratificó su creación y encomienda como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), mediante decreto del 25 de mayo de 1992.

De esta manera, el Fonaes surge como un complemento necesario de las acciones del Pronasol, constituyéndose en el eslabón para el tránsito de una economía familiar o artesanal a una empresa para el mercado.

2.2. El concepto de empresa social

Por consiguiente, las Empresas de Solidaridad constituyen un nuevo mecanismo de intervención y participación del Estado en la economía, definido por la lógica de la llamada *asociación en participación*. Estas empresas se conciben como un instrumento para organizar la iniciativa y la capacidad productiva de los grupos sociales con los que el Estado debe renovar la alianza para promover la equidad social, a partir de los siguientes propósitos:

- Ampliar la base social del Estado mexicano al establecer una alianza política con las fuerzas sociales emergentes y al renovar y fortalecer la existente con los sectores populares rurales y urbanos.
- Ampliar la base productiva promoviendo la formación de empresas que actualicen el potencial productivo de los grupos populares y generen empleos permanentes que mejoren el ingreso de los trabajadores asociados y contribuyan a elevar el nivel de vida y de consumo colectivo de esos grupos.
- Contribuir a la reestructuración y modernización del sector social de la economía, así como al incremento de su peso específico en la economía nacional, articulándolo en redes capaces de competir al integrarse en cadenas productivas.
- Por tal motivo, la vinculación con el Estado se establece por medio de la aportación de recursos del gobierno para constituir la precondition de viabilidad para la fundación de las Empresas de Solidaridad. En éstas, los recursos se deben aportar

necesariamente bajo nuevas modalidades, tales como:

- **Transferencia de bienes y recursos a las empresas, con una modalidad de reserva de dominio que permita garantizar que los objetivos de la inversión se cumplen en lo económico y en lo social.**
- **Capital de riesgo en proporción minoritaria. Las dos modalidades pueden alternarse o combinarse y complementarse con otros vínculos institucionales a través del crédito, la asistencia técnica, la capacitación y comercialización.**

Por lo tanto, las Empresas de Solidaridad deben concebirse como una figura asociativa con aportación de los beneficiados, que deberá constituir la proporción mayoritaria del capital.

Las empresas deberán tender a establecerse como un sector definido de la economía, caracterizado por su alianza con el Estado, además de quedar claramente definidas y restringidas al cumplimiento de fines sociales y económicos comunes.

Se pensó que la aportación inicial del Estado debería tener la magnitud necesaria para garantizar una operación económicamente sana en condiciones de competencia en el mercado. Para lograr este objetivo era preciso saber que el período de maduración económica y organizativa de las empresas sería diverso y en ocasiones irregular, por tratarse de una experiencia nueva con grupos sociales que han estado marginados no sólo de la vida gerencial sino, incluso, de la actividad económica formal.

Por lo anterior, para el Fonaes, la empresa social se puede definir a partir de las siguientes características:

- Limitar la concentración de acciones, participaciones o aportaciones en manos de unos cuantos asociados y sus familiares.
- Garantizar los espacios de participación democrática de los asociados en la resoluciones que se tomen en todas las instancias de la empresa.
- Abrir las posibilidades de ingreso al mayor número de asociados conforme lo permita la actividad y dimensión de la empresa, así como para admitir nuevos asociados como resultado del crecimiento.
- Asegurar el reparto de utilidades equitativo, que distribuya los beneficios de acuerdo con la aportación, el esfuerzo y la dedicación de cada uno de los asociados.
- Limitar las decisiones de gerentes y administradores, sin restringir su iniciativa y autoridad, para impedir que la estructura administrativa se imponga sobre los objetivos sociales de la empresa.
- Promover de manera permanente la apropiación de los procesos productivos, administrativos y gerenciales por los asociados.
- Establecer mecanismos claros y participativos para el control y vigilancia del funcionamiento de la empresa por parte de los asociados y del Estado, a través de

una contraloría pública y social.

Como se puede observar, el contexto para ubicar las empresas sociales es complicado y extenso, sin embargo, el gobierno federal promueve, a partir de los años noventa, la reactivación y modernización del sector social de la economía. Entre sus estrategias en materia productiva, a través del Fonaes alienta el desarrollo de proyectos productivos y apoya la creación de empresas sociales para elevar la capacidad productiva y competitiva de las diversas unidades económicas del sector social, en el entendido que la integración y mayor cobertura del sector social puede representar un factor clave para alcanzar un desarrollo equitativo en el mediano plazo.

2.3. Objetivos

General

Apoyar iniciativas productivas de los grupos sociales que viven en condiciones de pobreza, para fortalecer su autonomía económica y aumentar su productividad, mediante la creación de empresas de campesinos y para campesinos, así como de los grupos populares urbanos.¹⁶

Específicos

- Coadyuvar al desarrollo organizativo-empresarial, técnico-productivo, de mercado y social, de empresas pertenecientes a grupos sociales en condiciones de pobreza;
- Promover el mejoramiento de capacidades empresariales y técnicas de quienes integran las empresas;

¹⁶ FONAES. "Lineamientos Generales de Operación". México 1992, p. 6.

- Favorecer la generación de ingreso mediante el respaldo a actividades económicas viables de productores marginados;
- Promover la ocupación de los productores de bajos ingresos, para ofrecerles bienestar y seguridad, así como arraigo en sus localidades;
- Favorecer el desarrollo, adopción y uso de tecnologías apropiadas a las condiciones técnicas, sociales y ecológicas de los grupos sociales;
- Destinar recursos a la capacitación y la asistencia técnica, necesarios en la ejecución y desarrollo de los proyectos productivos.¹⁷

En este sentido, podemos observar que la definición de los objetivos del Fonaes incluye dos mandatos:

- Apoyar la creación y el desarrollo de empresas productivas del sector social;
- Participar, como instrumento de la política social, en el combate a la pobreza.

En rigor, este último mandato contiene al primero, ya que el apoyo a las empresas productivas del sector social, caracterizadas como "empresas de campesinos para campesinos y del sector urbano popular", constituyen un mecanismo específico e idóneo para combatir de manera permanente -a través del mejoramiento productivo- la condición de pobreza de esos campesinos y grupos del sector urbano popular.

2.4. Estrategias

- Apoyar con capital de riesgo proyectos productivos, a los casos que tengan limitado acceso al crédito o como complemento cuando la carga financiera sea excesiva para el grupo social;
- Constituir con los gobiernos de los estados y las organizaciones de productores,

¹⁷ FONAES. "Lineamientos Generales de Operación". México 1992, p. 6 y 7.

fuentes alternativas de financiamiento para productores urbanos y rurales de bajos ingresos, que no tienen acceso a la banca comercial;

- Coordinar actividades con las instituciones federales, estatales y municipales para optimizar recursos públicos comprometidos con los proyectos productivos de los campesinos y grupos populares urbanos organizados;
- Apoyar a los grupos sociales para impulsar sus ideas de inversión y atender sus proyectos, erradicando las prácticas lesivas del pasado en que las instituciones formularon los proyectos sin correspondencia efectiva con los interesados;
- Promover la participación económica de los grupos sociales para realizar sus ideas de inversión, mediante aportaciones en efectivo o en especie;
- Practicar un seguimiento físico y financiero de las empresas para la detección y solución oportuna de problemas y desviaciones,
- Estimular a su vez, el desarrollo de la conciencia empresarial entre las unidades productivas del sector social.¹⁸

En este sentido, el Fonaes, bajo las premisas anteriores y en correspondencia con la estrategia general de la política social para la generación de oportunidades de empleo e ingreso, sienta las bases para el desarrollo del programa y empieza por trabajar al interior de la institución en dos aspectos determinantes. Por un lado, se establecen las áreas productivas de atención: pecuaria, forestal, pesquera, agrícola y agroindustrial, minería, comercialización y microempresas de producción y servicios; por otro lado, se definen los criterios de elegibilidad de los grupos y de los proyectos, como condición para otorgar los recursos de capital de riesgo a los grupos solicitantes de apoyo.

¹⁸ *Idem.* p. 7 y 8.

Criterios de elegibilidad de los grupos

Serán sujetos de apoyo los grupos solicitantes que:

- Sean de escasos recursos y se asocien en cualquier figura legalmente constituida, cuyo objeto social corresponda con los objetivos de Empresas de Solidaridad;
- Promuevan una idea de inversión o proyecto propio, formulado por sí mismos o mediante el apoyo de profesionales o instituciones distintos a Empresas de Solidaridad;
- Asuman la responsabilidad de invertir en el desarrollo de un proyecto productivo, aportando parte de sus recursos y trabajo en la etapa preoperativa;
- Muestren -preferentemente-, experiencia y antecedentes en el conocimiento y manejo de la actividad productiva objeto de la empresa;
- Se reúnan con regularidad y tengan un liderazgo reconocido con capacidad y condiciones para administrar y operar de manera eficiente la empresa que promueven.¹⁹

Criterios de elegibilidad de los proyectos

Se apoyarán todos aquellos proyectos que sean técnica, económica y socialmente viables de acuerdo con los siguientes aspectos:

- Una operación que implique a corto o mediano plazo una derrama salarial y económica en la localidad o región, genere empleos y fomente el arraigo social en la localidad;
- Cuenten con una expectativa adecuada para el abasto de materia prima, la disponibilidad de infraestructura y los compradores potenciales;
- Que su diseño y operación incorpore tecnologías y procesos acordes con el equilibrio ecológico y la protección del medio ambiente;
- Demuestren rentabilidad financiera, incluso moderada, que permita permanencia de la actividad económica emprendida y recuperar la aportación de Empresas de Solidaridad.²⁰

Asimismo, a partir del segundo semestre del primer año de operación se realizó una intensa promoción del programa, con base en los criterios de elegibilidad establecidos

por la institución, con el firme propósito de atender de manera ordenada la demanda de los grupos sociales a través de las representaciones del Fonaes en los estados.

Por consiguiente, en el período 1992-1994 la estrategia se encaminó a apoyar la creación y el desarrollo de empresas productivas del sector social, con grupos de productores organizados o con potencial de organización y con capacidad de crecer como empresas. Así se cumplía con el mandato de participar como un instrumento de la política social para combatir la pobreza.

Desde el comienzo de las actividades de la institución, para la selección de los grupos que serían apoyados, se consideró en primer lugar a los que ya operaban proyectos productivos y a aquellos que tenían mayores posibilidades de desarrollo empresarial.

A partir de esta estrategia, el Fonaes atiende la creciente y diversa demanda de financiamiento presentada por los grupos sociales en los tres primeros años de operación (1992-1994), en el entendido que los grupos debían cumplir únicamente con los criterios de elegibilidad establecidos por la institución. De tal forma, dentro de este período, el Fonaes otorgó recursos de capital de riesgo de manera atomizada y desproporcionada; es decir, el 35% de la inversión total del proyecto podía representar 20 mil pesos para una microempresa y hasta un millón de pesos para un proyecto de minería.

Sin embargo, la estrategia no fue suficiente para promover un desarrollo ordenado de los proyectos y los grupos, en la medida que el Fonaes no contaba con la capacidad

¹⁹ FONAES. "Lineamientos Generales de Operación". México, 1992, p. 20 y 21.

²⁰ FONAES. "Lineamientos Generales de Operación". México, 1992, p. 21.

para atender al mismo tiempo a todas las empresas que apoyaba.

En este sentido y, a partir de los objetivos iniciales marcados por la institución y de las experiencias y resultados arrojados por el programa hasta finales de 1994, a principios de la administración del presidente Zedillo, fue necesario reflexionar sobre las tareas encomendadas y revisar las estrategias e instrumentos del Fonaes. El propósito era orientar sus acciones y definir nuevas estrategias de atención encaminadas a potenciar los recursos económicos, consolidar las empresas existentes, lograr repercusiones sociales más significativas, ubicar mercados potenciales para la colocación de los productos y promover con mayor eficacia el aprovechamiento y la conservación de los recursos naturales. Todo ello, en el marco y la perspectiva de un desarrollo social sostenido, emprendido por el gobierno del presidente Zedillo.

Por tales motivos, a partir de 1995, en congruencia con la estrategia general de desarrollo social presentada por la Sedesol, la estrategia particular del Fonaes se encaminó a delimitar de manera más precisa su universo de atención, a través de la definición de 91 Regiones Prioritarias en el país, de las cuales 26 requerían atención especial e inmediata en 14 estados de la República (ver anexo I). En forma paralela se realizó una clasificación de las ramas productivas para conocer la incidencia y el impacto en ellas de los recursos de la institución con la perspectiva de que los nuevos apoyos permitieran fortalecer las actividades productivas que habían sido apoyadas y de esta forma ayudar a dinamizar las economías a nivel local, microrregional y regional. Al mismo tiempo se establecían las bases del Programa de Empleo Productivo (PEP), en el marco del Programa Nacional de Empleo Emergente.

Como parte de la misma estrategia, en 1995, además de atender las 55 regiones prioritarias desde las oficinas de las representaciones estatales, se inició la apertura y operación de oficinas regionales del Fonaes en las 26 regiones restantes consideradas de atención inmediata, con la finalidad de atender de manera más cercana, eficaz y oportuna la nueva demanda, así como a los grupos sociales apoyados, bajo la lógica de promover el desarrollo microrregional y regional de las actividades productivas.

Por otra parte, se promovió el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional para el impulso y la generación de proyectos estratégicos, a partir del conocimiento de los planes y programas que operan las otras instituciones federales, estatales y municipales, con el propósito de interactuar con ellas en las regiones prioritarias para avanzar en los proyectos productivos y el desarrollo social.

Por lo tanto, la estrategia se dirigió a la atención e integración del principal elemento de la institución, el sujeto social, con fin de discutir y establecer de común acuerdo con los productores sociales las estrategias regionales para la producción y comercialización; es decir, el desarrollo de sus proyectos productivos. Para ello, se han realizado foros y encuentros regionales y/o sectoriales de productores de uno o varios estados, destinados a intercambiar experiencias para identificar factores negativos y de éxito, impactos regionales y posibles proyectos integradores, así como para avanzar en la creación de Consejos Regionales con la finalidad de tomar decisiones conjuntas entre productores e instituciones e intentar asociar el potencial productivo y organizativo de los grupos sociales con las inversiones tanto del Fonaes como de las otras

instituciones.

En suma, la estrategia practicada por el Fonaes durante el periodo 1995-1997 se apega más a la encomienda de participar como instrumento de la política social en el combate a la pobreza. Por consiguiente, en esta etapa los criterios de elegibilidad de los grupos y los proyectos son diferentes a los establecidos durante los tres primeros años de operación del programa; es decir, las aportaciones de capital de riesgo disminuyen en este periodo y el PEP toma fuerza al pasar de programa emergente a programa permanente. Esto se debe a que la estrategia establecida por el Fonaes para el período 1995-1997 permite atender a un mayor número de grupos en condiciones de pobreza con menores montos de inversión, que pueden ir desde 10 mil pesos hasta 100 mil pesos por proyecto, considerando el tamaño del grupo, la actividad productiva y la esencia misma del programa -generación de empleo temporal inmediato y preparación de la infraestructura productiva básica a través del pago de jornales e insumos-, como un primer filtro para acceder en un segundo momento a los recursos del programa de capital de riesgo para el desarrollo de un proyecto productivo y la formación de una empresa social.

Asimismo, como complemento de los apoyos de capital de riesgo y el PEP, en la propia estrategia se considera como factor determinante y necesario para el desarrollo de los proyectos productivos y la formación empresarial de los grupos sociales, un componente fuerte de capacitación y asistencia técnica. De ahí que los recursos destinados exclusivamente para este fin por parte de la institución hayan alcanzado durante el período 1995-1997 la cifra de 132.6 millones de pesos, además de

considerarse estos recursos a fondo perdido.

2.5. Líneas Generales de Operación

El Fonaes es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Su estructura operativa cubre todo el ámbito nacional a través de un coordinador general, siete direcciones generales y un representante en cada estado de la República Mexicana.

Atendiendo a sus objetivos, los grandes lineamientos de operación que han regido el funcionamiento de Fonaes desde el inicio de sus actividades fueron concebidos teniendo en mente como sujeto social a grupos de productores organizados o con potencial de organización, con capacidad de crecer como empresas. Este sería el ámbito de acción inicial del organismo. De tal forma que los instrumentos iniciales de Fonaes: aportes de capital de riesgo y participación en Fondos de Financiamiento y de Garantía fueron pensados con ese propósito.

La crisis que estalló a finales de 1994 llevó a formular el Programa Emergente de Empleo por instrucciones del Ejecutivo de la actual administración y el Fonaes fue instruido para ser uno de sus operadores. De ahí que en el año de 1995 la institución puso en marcha el Programa de Empleo Productivo (PEP). A partir de este período se enfatiza en el Fonaes su papel en el combate a la pobreza, lo que incluye privilegiar la atención a las situaciones de extrema pobreza. Pero la población que se encuentra en esas situaciones –en su mayoría limitada a la producción para el autoconsumo- no

puede aspirar en el corto plazo a transformarse en una organización productiva de corte empresarial.

Bajo esas circunstancias, el Fonaes se maneja en dos ámbitos de acción, cercanos pero diferenciados, viéndose así la necesidad de atender lo que podría calificarse como dos tipos de clientela:

- Los grupos apoyados con recursos de capital de riesgo desde el comienzo de las actividades de la institución, seleccionados la mayor parte de las veces en base a proyectos productivos y a sus posibilidades de desarrollo empresarial;
- Productores en situación de pobreza, para quienes el apoyo de FONAES con recursos del PEP les permite financiar su producción, pero no aumentarla y menos transformarla en el corto plazo.

2.6. Instrumentos financieros

En el año 1992, el Fonaes se plantea como el principal instrumento de apoyo para el financiamiento a través de la asociación en participación con los grupos sociales que forman empresas productivas, mediante aportaciones de capital de riesgo: Fonaes aportaría hasta el 35% de la inversión total del proyecto y los grupos beneficiados proporcionarían el 65% restante.

Con este mecanismo de financiamiento se buscó apoyar las iniciativas productivas de los grupos organizados o con capacidad de organización que tuvieran las siguientes

características: que garantizaran el desarrollo de sus proyectos productivos para la generación de empleos permanentes a los asociados; que pudieran formar empresas sociales rentables capaces de generar ingresos adicionales para elevar el nivel de vida de los socios y por consiguiente de sus familias, y que estuvieran en condiciones de recuperar los recursos aportados por el Fonaes y compartir en la misma proporción las utilidades generadas por el proyecto, para que de esa forma el organismo tuviera capacidad para atender la demanda constante y creciente de los años posteriores.

En el mismo periodo (1992-1994), la demanda era generalizada y diversa por lo que el Fonaes promovió la aportación de recursos económicos, en conjunto con productores y gobiernos estatales y municipales, para crear fondos con la banca de desarrollo, de financiamiento con Nacional Financiera (Nafin) y de garantía con el Banco de Crédito Rural (Banrural), en respuesta a los grupos cuyas características no les permitían ser sujetos de atención del Fonaes; es decir, grupos que estaban en condiciones de acceder a créditos bancarios pero les faltaban elementos para cumplir con los requisitos que exigía la banca. En el primer caso, por cada peso aportado por Fonaes, Nafin aportaba 10 pesos más, tomando en principio para el otorgamiento de los créditos el recurso depositado por Fonaes. En el segundo caso, los recursos aportados por el Fonaes cumplían la función de garantías para los grupos sociales que recibían créditos de BANRURAL.

Sin embargo, esta labor no fue suficiente, pues era requisito presentar un estudio del proyecto de inversión para obtener el financiamiento y las organizaciones y grupos sociales no entendían el procedimiento y carecían de los recursos para contratar a un

especialista. Ante esas limitaciones, el Fonaes se propuso financiar a los grupos para la elaboración de los estudios: ellos elegían al técnico especialista y el costo de la elaboración del proyecto se incluía en la aportación de capital de riesgo si éste demostraba viabilidad y rentabilidad; en caso de que no fuera así, el costo se consideraría a fondo perdido.

Aun así, el instrumento se tuvo que ampliar en los casos en que el proyecto planteaba rentabilidad pero no podía soportar el costo del estudio, gasto que absorbía el Fonaes. Asimismo, fue necesario capacitar a técnicos, principalmente de las centrales campesinas, y abrir un padrón de consultores a fin de contar con personal calificado para elaborar los proyectos.

Lo anterior generó un crecimiento acelerado en la demanda de los grupos que solicitaban financiamiento para sus proyectos; es decir, los grupos consideraban que al presentar el proyecto cumplían con el requisito y, por lo tanto, eran sujetos de apoyo por parte del Fonaes, independientemente de que su proyecto fuera viable y rentable. Ante esta situación, la institución se vio obligada a efectuar la validación técnica y social de los proyectos como parte de la evaluación y a establecer el seguimiento del desarrollo de las empresas como forma de ayudarlas a prevenir y detectar errores y desviaciones en la operación. Sin embargo, esta medida tampoco fue suficiente, debido a que no se tenía la capacidad para atender a un tiempo a todas las empresas apoyadas.

Otro problema fue que la asociación en participación sólo permitía al Fonaes hacer una

aportación máxima equivalente al 35% de los activos de las empresas, lo cual obligaba a los grupos y organizaciones a aportar el resto del capital requerido por el proyecto. Como esto no siempre era posible, se tuvo que buscar la coordinación con otras instancias para recabar los recursos suficientes y poder ejecutar los proyectos.

Por otro lado, a iniciativa de los grupos sociales sujetos de atención del Fonaes, y ante los problemas de la economía campesina y de los artesanos para obtener financiamiento para pequeños gastos de corto plazo, -no necesariamente inversiones pero sí indispensables para su actividad, aun para el consumo-, así como con el propósito de desarrollar un sistema de ahorro y crédito colectivo en las comunidades que hiciera rendir los excedentes individuales y reinvertir el capital en las propias localidades, se apoya en el año 1993 la constitución de cajas solidarias (regionales, municipales y locales), donde los propios productores y sus familias administran sus recursos.

El programa se define a partir de las recuperaciones del programa de apoyo a la producción en las zonas rurales, promovido por la Sedesol, la participación del Fonaes en estas cajas solidarias consiste en aportar recursos para el equipamiento de las oficinas y el pago de salarios del personal durante los tres primeros meses, así como proporcionar asesoría permanente en aspectos contables y administrativos, en la perspectiva de mezclar recursos para el financiamiento de proyectos productivos bajo el esquema de ahorro y crédito de las cajas solidarias.

Cabe señalar que mientras el sistema bancario nacional muestra altos índices de

cartera vencida, las cajas solidarias han superado en alta proporción este problema, a pesar de atender a una población de bajos ingresos y en general no sujeta de crédito por parte de la banca.

Por otra parte, como resultado del avance del programa, del crecimiento en el número de proyectos financiados y de las necesidades de capacitación y asistencia técnica que presentaban los grupos apoyados para el desarrollo de sus proyectos, el Fonaes se planteó la posibilidad de acompañar a los grupos mediante acciones de capacitación y asistencia técnica en aspectos gerenciales y técnico-productivos, a través de la contratación de técnicos y despachos especializados que garantizaran el desarrollo de los proyectos productivos y la formación empresarial de los grupos sociales beneficiados.

Para ello, en el año 1993 se creó al interior de la institución el Fondo de Apoyo al Acompañamiento y el Desarrollo Empresarial (FADE), cuyos recursos separados del capital de riesgo, se destinaron exclusivamente al apoyo de acciones de capacitación, asistencia técnica, formulación de estudios y proyectos y asesorías especializadas, bajo la modalidad de fondo perdido y/o recuperación a tasa cero, según las condiciones de los proyectos y de los grupos sociales.

Asimismo, se promovieron las becas de servicio social a través de la firma de convenios con instituciones educativas del ramo productivo en cuestión, se tomó la decisión de exigir que en todos los proyectos se incluyera, como condición para su financiamiento, el componente de capacitación y asistencia técnica y se planteó que varias empresas

básica y de organización como requerimiento para acceder en un segundo momento a los recursos de capital de riesgo para el desarrollo de proyectos productivos y la formación de empresas sociales en el corto y mediano plazos, considerando que los recursos del PEP tienen tasa cero y se deben recuperar en un lapso no mayor de tres años. Para ello, se simplifican los criterios de elegibilidad de los grupos y proyectos: no se requiere organizarse bajo una figura asociativa, deben ser personas de escasos recursos que puedan integrar grupos sociales (grupos de trabajo) representados por responsable social, que su trabajo esté asociado a alguna actividad productiva, que se ubiquen en las regiones prioritarias definidas por la Sedesol y que generen oportunidades de empleo remunerado y recuperen las aportaciones del Fonaes.

Como se puede observar, el Fonaes es una institución que ha buscado adecuarse a las difíciles condiciones de servicio que exige el sujeto social que tiene encomendado atender, en la perspectiva de avanzar y mantenerse como un instrumento de la política social para combatir la pobreza y representar una verdadera alternativa para generar oportunidades de empleo e ingreso en el sector social.

En este sentido, en seis años de operación del Fonaes se apoyó la creación, ampliación y consolidación de 4 mil 989 empresas financiadas con recursos de capital de riesgo, mediante una inversión de 933.5 millones de pesos para la generación y/o preservación de 112 mil 496 empleos. Mientras tanto, con el PEP durante el período de 1995 al primer semestre de 1997 se auspiciaron 4 mil 601 proyectos y generaron 160 mil 717 empleos, con una inversión de 343.3 millones de pesos.²¹

²¹ FONAES. "Informe de Actividades 1995-1997". Coordinación de Representaciones, cifras al 31 de Julio de 1997, p. 41.

Sin embargo, cabe aclarar, que estas cifras se presentan sólo como una referencia y no se pretende que reflejen en toda su magnitud los resultados alcanzados por el Fonaes. Es necesario señalar lo anterior, pues las cifras no son el elemento de nuestro interés para determinar los factores de éxito o fracaso del programa en su conjunto. Se busca lograr ese objetivo a través de la revisión y el análisis de algunos de los instrumentos anteriormente descritos y operados por el Fonaes, para llegar a conclusiones y recomendaciones que permitan, en el mejor de los casos, orientar y apoyar el desarrollo del programa en beneficio de los productores del sector social.

Por consiguiente, en el tercer capítulo se realizará un balance del Fonaes a partir del análisis de sus dos principales instrumentos financieros: el capital de riesgo y el Programa de Empleo Productivo, así como de las estrategias aplicadas y de otros factores que intervienen en la operación del programa y que a su vez determinan el rumbo de la institución, como son: el papel de asociados, la formación de empresas y empresarios sociales, el carácter centralista del programa y la coordinación interinstitucional. Esto, con el propósito de conocer los alcances y las limitaciones del programa para cumplir con los objetivos establecidos por la propia institución desde sus orígenes.

3. ANÁLISIS DEL PROGRAMA

Con este análisis no se pretende demeritar las acciones emprendidas y los resultados obtenidos por el Fonaes durante el período de 1992 a julio de 1997, pero tampoco se busca justificar su participación como instrumento de la política social en el combate a la pobreza. Nuestro propósito es aportar elementos para el análisis del programa propuesto por el gobierno federal, que se deriva de la necesidad de ampliar la estrategia de combate a la pobreza en el sector social mediante la creación de empresas sociales y el desarrollo de proyectos productivos. La intención de este apartado es analizar el desempeño del Fonaes como un instrumento generador de oportunidades de empleo e ingreso y promotor del acceso o fortalecimiento de la participación de los productores sociales en la economía de mercado.

3.1. Capital de riesgo

A partir de los objetivos de la institución, se puede establecer que: la concepción del Programa de Capital de Riesgo de una asociación en participación corresponsable entre el gobierno y los grupos sociales para la creación de empresas sociales a través del financiamiento de proyectos productivos en el sector social, representa una alternativa para la generación de empleo e ingreso permanente en los sectores rural y urbano popular. Sin embargo, no se puede establecer con la misma certeza que a través del Programa de Capital de Riesgo, el Fonaes haya atendido puntualmente durante sus tres primeros años de operación el mandato que se refiere al apoyo de los grupos con mayores rezagos sociales y económicos.

En el período 1992-1994 , la iniciativa de cumplir con el objetivo de crear el mayor número de empresas en el corto plazo, implicó que los apoyos se dieran de forma atomizada y que se trabajara sin definir una estrategia de desarrollo del programa, que permitiera el crecimiento ordenado de los grupos y proyectos productivos apoyados, así como el seguimiento y acompañamiento puntual de los mismos. Es decir, no se tenía la capacidad para atender a un tiempo a todos los grupos apoyados.

Ante esta situación, a partir de respetar y alentar las decisiones autónomas de los grupos apoyados como promotores y responsables del desarrollo de sus proyectos, el Fonaes se plantea la ejecución del concepto de *acompañamiento*; es decir, se promueve la contratación de despachos y técnicos para que no sólo se otorgue asistencia técnica, sino también se acompañe el desarrollo de los grupos y proyectos. Sin embargo, los recursos destinados por el Fonaes en materia de capacitación y asistencia técnica fueron insuficientes en relación con el número de grupos y proyectos apoyados. A esto se sumaron obstáculos como el retraso en el pago a consultores por parte de la institución y la frecuente escasez de técnicos en las zonas de los grupos; además la asistencia técnica que se ofrecía se dirigía sólo a ciertos aspectos del proceso empresarial y en su mayoría carecía de experiencia de trabajo con grupos y proyectos del sector social. Por consiguiente, las acciones que se realizaron en esta área fueron aisladas, individuales y con resultados poco favorables, para la superación de las carencias -principalmente administrativas-contables, organizativas y de comercialización- que presentaban los grupos.

Asimismo, con respecto al segundo mandato y, como consecuencia del primero, los resultados de la operación del Programa de Capital de Riesgo durante este período demostraron también que los criterios establecidos por el Fonaes para la elegibilidad de los grupos y los proyectos (ver el apartado 2.4 de este documento) no correspondían con las condiciones de marginación y pobreza de los grupos sociales (productores que cuentan únicamente con su fuerza de trabajo y su parcela de tierra). Los productores carecían de los recursos económicos para constituirse formalmente bajo una figura jurídica asociativa y pagar la elaboración del proyecto, no estaban organizados para trabajar en grupo, no contaban con capacidad gerencial para crecer como empresa, les hacía falta la infraestructura productiva necesaria y, más aún, no estaban en condiciones de aportar el 65% de la inversión total del proyecto que marcaba la norma para poder acceder al otro 35% de los recursos proporcionados por el Fonaes.

Como consecuencia de lo anterior, los recursos del Programa de Capital de Riesgo fueron aprovechados ampliamente por las organizaciones de segundo y tercer nivel -en especial estas últimas- como la Confederación Nacional Campesina (CNC), la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC), la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA), las ARICS y algunas cooperativas, que se encargaron de gestionar recursos para sus afiliados, de constituirlos fácilmente bajo una figura jurídica asociativa y en ocasiones también fungieron como avales con su razón social para obtener los recursos y apoyos mediante la firma de convenios con la institución. Con esto no queremos decir que se haya privilegiado a estas organizaciones; la mayoría de los apoyos se otorgaron en función de la

capacidad de gestión y el trabajo de coordinación con Fonaes y con base en la oportunidad y facilidad para cumplir con los criterios establecidos por la institución, ya que cuentan con una estructura organizativa e influencia en los ámbitos estatal, regional y, en algunos casos, nacional. No obstante, cabe mencionar que también se otorgaron recursos, aunque en menor proporción, como resultado de los compromisos y presiones de carácter político hacia la institución por parte de las organizaciones sociales.

Por la otra, se optó por identificar y seleccionar los grupos que recibirían apoyos, analizando la adecuación de cada solicitud a los criterios establecidos por la institución en materia de capital de riesgo. Esto permitió que se beneficiaran grupos sociales independientes que por sus características no son sujetos de crédito del sistema bancario, pero sí eran susceptibles de ser apoyados por el Fonaes porque contaban con tierra e infraestructura productiva necesaria para el desarrollo del proyecto, lo que les permitía aportar el 65% de la inversión total, además de estar en condiciones de gestionar y/o pagar la constitución legal de su grupo y la elaboración del mismo proyecto.

Esto trajo consigo una derrama económica significativa²² bajo la justificación de crear el mayor número de empresas en el sector social. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos del Fonaes durante este período para dar seguimiento a los grupos y proyectos apoyados, no fue posible sensibilizar a los productores lo suficiente para que asumieran los acuerdos establecidos con la institución en lo relativo al papel de

²² Durante el período de 1992-94 se invirtieron recursos de capital de riesgo por \$ 619.5 millones de pesos, es

asociado y a la recuperación de los recursos como condición para el desarrollo normal del Programa de Capital de Riesgo y del propio Fonaes.

Tal situación se vuelve más difícil cuando los grupos se constituyen bajo una figura asociativa legal con la única finalidad de cumplir con el requisito marcado por la institución y poder acceder a los recursos económicos para después repartirlos y trabajar de manera individual. Lo más grave es que este fenómeno se presentó con mucha frecuencia y difícilmente se pudo prevenir y controlar por parte del Fonaes, en la medida que era una práctica común entre los grupos del sector social, para los cuales la formación de una empresa social en torno a un proyecto productivo era una experiencia nueva y cuyas costumbres y relaciones de producción y de mercado responden a la lógica de una economía de autoconsumo y subsistencia, por lo que no pretenden acumular capital y generar utilidades, sino que buscan, sobre todo -de manera individual y/o familiar- obtener mayores ingresos.

3.2. Empresa y empresario social

Ante tales condiciones, se llegó a exigir la inclusión del componente de asistencia técnica y capacitación en los proyectos, como condición para su financiamiento. Sin embargo, la oferta de técnicos y despachos originarios de las regiones y con experiencia en trabajo con grupos del sector social era escasa, lo que ocasionaba que se encarecieran los servicios y que además éstos fueran de poca calidad en la medida que se prestaban de manera intermitente, debido a que los consultores radicaban en las capitales o en las principales ciudades de los estados y Fonaes no

decir el doble de lo invertido también con capital de riesgo durante el período 1995 - Julio 1997.

tenía la capacidad para supervisar de manera permanente el trabajo de los técnicos y dar seguimiento a los grupos.

Asimismo, al promover la institución el acompañamiento de los grupos y proyectos apoyados mediante programas de capacitación y asistencia técnica, los resultados permitieron saber que había un desarrollo desigual entre los proyectos (como actividad productiva) y los grupos sociales (como empresarios sociales) en cuanto a su consolidación como una empresa social. Es decir, conforme avanzaba el programa se fortalecía la viabilidad de los proyectos como actividad productiva pero en cambio, no se registraban adelantos en el tránsito de los grupos y productores sociales a conformar empresas y empresarios sociales. El manejo gerencial para crecer como empresa seguía ausente entre los grupos, lo cual se explica por dos aspectos fundamentales: a) se trata de una experiencia nueva para los productores sociales, b) desde el punto de vista de la economía campesina la unidad familiar es la forma natural de organización para la producción.

Sin embargo, no se puede soslayar que la institución descuidó aspectos importantes que requerían trabajarse de manera integral con los grupos, antes y después de la entrega de los recursos, no sólo para asegurar el éxito de los proyectos en lo productivo, sino también para avanzar simultáneamente en los procesos de formación y desarrollo gerencial de los productores sociales. Estos aspectos serían: promover la organización y participación de los socios en la toma de decisiones de una empresa, y ofrecer a los grupos programas de capacitación a nivel básico en el manejo de registros contables y productivos, así como en administración para el

conocimiento y funcionamiento de las áreas que conforman una empresa, y en la organización para la elaboración y aplicación de reglamentos internos y estatutos.

El hecho de que los grupos carecieran de esos elementos trajo como resultado que en la mayoría de los casos las decisiones, la gestión y el propio desarrollo de la actividad productiva estuvieran a cargo de la mesa directiva (presidente, secretario y tesorero) y en ocasiones en la persona del presidente del grupo, lo que llevó a favorecer intereses y beneficios personales por encima de los intereses colectivos del grupo social.

Con tales prácticas se pierde toda lógica de grupo social, trabajo colectivo, asociación y organización para el desarrollo de un proyecto productivo, lo que se contrapone de manera natural con la lógica del programa, cuando se refiere a que los apoyos se destinarán a grupos organizados o con capacidad para organizarse como condición para la creación y el desarrollo de empresas productivas en el sector social.

Sin embargo, a mediados de año 1997, el Fonaes señaló lo siguiente: "con respecto a las empresas apoyadas (4 mil 989, con una inversión de 933 millones de pesos y 112 mil 496 empleos generados o preservados) con recursos de capital de riesgo durante el período 1992-1997, el 80% de ellas mantiene su viabilidad y un 20% está en proceso de liquidación".²³

²³FONAES. "Informe de Actividades 1995-1997". Coordinación de Representaciones. Julio de 1997, p. 41.

Por ello, en alusión al señalamiento de Fonaes y a los comentarios de los párrafos anteriores, considero conveniente establecer aquí la siguiente conclusión: durante el periodo señalado se presenta un desarrollo desigual entre los proyectos y los grupos sociales apoyados; se puede resaltar el avance significativo en la viabilidad de los proyectos como actividad productiva y en la generación de oportunidades de empleo e ingreso, pero cuando nos referimos a los grupos sociales y más específicamente a su capacidad gerencial, debemos hablar de procesos de formación de empresas y empresarios sociales promovidos por parte del Fonaes en el sector social bajo la perspectiva de consolidar dichos procesos en el mediano y largo plazos.

3.3. El Papel de asociado

En este sentido, al momento de evaluar los resultados y la viabilidad del Programa de Capital de Riesgo no es suficiente partir de los montos recuperados por los grupos, así como de las utilidades generadas por los mismos, porque ello implicaría ubicarse únicamente en el terreno de la rentabilidad económica como si se tratara de empresas privadas, y dejar de lado al momento de la evaluación el carácter social del programa. Éste necesariamente debe partir de considerar dos premisas fundamentales: a) el Fonaes es un instrumento de la política social en el combate a la pobreza; b) el periodo de maduración económica y organizativa de las sociedades es diverso y en ocasiones irregular, por tratarse de una experiencia nueva con grupos sociales que han estado marginados no sólo de la práctica gerencial sino hasta de la actividad económica formal.

Por consiguiente, si partimos de las premisas anteriores, al Fonaes no sólo le debe interesar lo relacionado con las recuperaciones de los recursos y la generación de utilidades por parte de los grupos, sino que debe darle mayor peso al papel de asociado que le corresponde y buscar soluciones conjuntas para, además de resolver la práctica del "no pago", tan arraigada entre los grupos, procurar el desarrollo y la consolidación de los grupos y proyectos productivos apoyados en beneficio de los productores y sus familias. Con más razón aún si estos últimos, no ven al Fonaes como su socio sino como una institución más del gobierno federal que otorga recursos para los productores del campo, por lo que, debido a ese paternalismo que aún persiste en el sector social llegan a considerar los apoyos como si fueran simples subsidios (a fondo perdido) y no como inversiones. Por lo tanto, éste es un elemento más que debemos considerar para entender por qué los grupos y productores no se asumen fácilmente como empresas y empresarios sociales.

3.4. Programa de Empleo Productivo

Con respecto al Programa de Empleo Productivo, los resultados alcanzados son más alentadores gracias a la suavidad de los criterios con los que pueden asignarse los recursos, tanto en la flexibilidad de los porcentajes de recuperación, -que en la práctica permitió que se generalizara la tasa cero- como en la naturaleza organizativa del grupo solicitante, que podía ser un simple grupo de trabajo. Además, la esencia del PEP en su inicio se concretaba a la generación de empleo temporal inmediato asociado a una actividad productiva que permitiera generar

ingresos para la subsistencia, en la perspectiva de desarrollar más adelante un proyecto productivo en forma.

Sin embargo, en el año 1996, debido a las condiciones difíciles por las que atravesaba el Fonaes en relación con su viabilidad para continuar como instrumento de la política social para la superación de la pobreza el PEP empieza a distanciarse del objetivo para el cual se había creado: generar empleo inmediato. Es decir, con el propósito de consolidar a los grupos apoyados, se canalizan recursos del PEP para ampliaciones a proyectos financiados con capital de riesgo, lo que conduce a una derrama de recursos suaves sin más requisitos formales; los montos de inversión se disparan gracias a la gran flexibilidad de los criterios de elegibilidad (ver p.47) establecidos por la institución para este programa. En el período de 1995-1997, con el PEP se apoyaron 4 mil 601 proyectos productivos (entre ampliaciones a capital de riesgo y nuevas aportaciones) con una inversión de 343.3 millones de pesos, lo que permitió generar 160 mil 717 empleos entre preservados y nuevos.²⁴

El PEP, sin mayores requisitos, empieza a atender grupos que podían acceder directamente al capital de riesgo. La única condición que prevalece con el PEP es que el grupo solicitante se ubique en una región prioritaria. Posteriormente, con la finalidad de alcanzar los montos de inversión requeridos por los proyectos y garantizar la viabilidad de los mismos, se procede también a una mezcla de recursos de ambos programas capital de riesgo y PEP.

²⁴ FONAES. "Informe de Actividades 1995-1997". Coordinación de Representaciones. Julio de 1997, p. 41.

3.5. Estrategia

Con base en lo anterior, se puede señalar que en el periodo 1992-1994 la estrategia del Fonaes se centró únicamente en la creación del mayor número posible de empresas, sin promover el crecimiento y desarrollo ordenado de los grupos y proyectos apoyados. Sin embargo, en 1995, como resultado del aprendizaje y experiencia de los tres primeros años de operación de la institución, el Fonaes encamina su estrategia a promover el desarrollo regional a partir de estados y regiones prioritarias (ver anexo I) para el combate a la pobreza.

Para ello, en atención a la estrategia en materia de política social para combatir la pobreza en estados y regiones prioritarias, establecida por el gobierno del presidente Ernesto Zedillo a través de la Secretaría de Desarrollo Social y con el propósito de atender de manera más oportuna y eficiente la demanda de los grupos sociales, así como para realizar un seguimiento y acompañamiento más puntual de los grupos y proyectos apoyados, el Fonaes establece oficinas regionales en 26 regiones de 14 estados prioritarios, consideradas por la Sedesol como de atención inmediata dentro de las 91 regiones prioritarias.

Bajo estas nuevas condiciones y estrategias, por sus criterios de elegibilidad, el Programa de Capital de Riesgo pierde fuerza como programa y es desplazado por el Programa de Empleo Productivo durante el periodo 1995-1997. Por consiguiente, el PEP es considerado como el programa principal del Fonaes en esta etapa, no sólo por los resultados alcanzados en lo inmediato -mayor número de empleos generados (temporales) y mayor cantidad de grupos apoyados con una menor erogación de

recursos por parte de la institución en comparación con el capital de riesgo- sino también por la flexibilidad de sus criterios para acceder a los recursos, en que dejan de lado trámites burocráticos innecesarios.

Considerando las cifras nacionales del capital de riesgo y del PEP, se puede desprender de manera significativa, que con el PEP la inversión promedio por proyecto apoyado es de 85 mil pesos, se generan 34 empleos (temporales) por proyecto y la inversión por empleo es de 2 mil 114 pesos. Mientras que con el capital de riesgo la inversión promedio por proyecto es de 181 mil 716 pesos, se generan 11 empleos (permanentes) y la inversión por empleo es de 15 mil pesos.²⁵

Lo anterior se asocia con los ciclos productivos, principalmente en las ramas agrícola y ganadera (establecimiento de praderas), que requieren un porcentaje elevado de mano de obra en algunas etapas del proceso productivo. Además, el empleo generado por el PEP es de carácter temporal.

Asimismo, como parte de la estrategia de la institución en algunos estados a través del PEP, por un lado se dan los primeros intentos de integración regional y sectorial de los proyectos productivos. Ejemplo de ello son: las granjas de camarón en Nayarit, los proyectos bovinos en San Luis Potosí y los proyectos forestales en el estado de Durango, entre otros. Por el otro, se promueve la formación de fondos especiales para el apoyo a la producción, acopio y comercialización bajo el esquema sistema-producto, principalmente en el área agrícola, como el café en varios estados de la República; el chicle en Quintana Roo y Campeche, y las hortalizas, como el

²⁵FONAES. "Informe de Actividades 1995-1997". Coordinación de Representaciones. Julio de 1997, p. 39.

cultivo de chile con métodos de producción a cielo abierto en los estados de Puebla, Oaxaca, Zacatecas y Guanajuato, y el cultivo de tomate en condiciones de invernadero en el estado de Yucatán.

Durante el período 1995-1997 el PEP, como programa motor del Fonaes, se encargó de permear la demanda insatisfecha del Programa de Capital de Riesgo, le dio viabilidad a la institución como instrumento de política social en el combate a la pobreza y encontró expectativas de desarrollo no sólo como programa generador de empleo temporal inmediato, sino también al pasar de programa emergente a permanente, pues sus objetivos iniciales se readecuaron con el propósito de apoyar con sus criterios la formación de unidades productivas en el sector social.

En este sentido, podemos señalar dos vertientes sobre el programa: a) el PEP como generador de empleo, y b) el PEP como generador de empresas sociales. En el primer caso, el programa representa una alternativa para la población en condiciones de mayor marginación y pobreza, en la medida que genera oportunidades de empleo (temporal) e ingreso para la subsistencia. En el segundo caso, la viabilidad de los grupos apoyados nuevamente se soporta en la actividad productiva y se descuida el aspecto gerencial; es decir, no se avanza de manera integral en el desarrollo de los grupos para la formación de empresas sociales, debido a la falta de un acompañamiento puntual de los grupos mediante programas de capacitación antes y durante el desarrollo de los proyectos. También a través del PEP, el Fonaes promueve procesos de formación de empresas y empresarios

de decisiones debe ser compartida entre el personal de las oficinas centrales y el de las representaciones estatales.

A partir de 1996, con la finalidad de contrarrestar este fenómeno, la Dirección General de Organizaciones Sociales, encargada de los proyectos pecuarios, forestales y pesqueros, promovió la formación y operación de los Comités Estatales de Dictaminación, cuyo objetivo consiste en revisar, analizar y dictaminar los proyectos conjuntamente entre personal de dicha dirección (participa el director general) y de las representaciones estatales. El Comité sesiona periódicamente en las oficinas estatales y/o regionales del Fonaes.

Lo anterior, en mi opinión, debe ser considerado por las otras direcciones generales, con el propósito de respaldar el trabajo y las decisiones de los representantes estatales del Fonaes en las gestiones ante otras instancias federales y los propios gobiernos estatales al momento de la revisión, aprobación y desarrollo de los proyectos productivos. Es decir, se debe otorgar un voto de confianza a las representaciones estatales por parte de los directores generales.

De lo contrario, la institución seguiría enfrentando, como hasta el año 1997, problemas de oportunidad y viabilidad en los proyectos, así como de credibilidad en los programas de parte de los grupos sociales y de algunas instituciones que participan en el sector social y se continuaría dejando en desventaja a las representaciones estatales del Fonaes en el ámbito de la concertación y coordinación interinstitucional.

3.7. Coordinación Interinstitucional

Por otra parte, un elemento más para el análisis del programa es la coordinación interinstitucional como eje del desarrollo social y de la superación de la pobreza. Por instrucciones del ejecutivo, a principios de 1995 se definieron y seleccionaron 91 regiones prioritarias (ver anexo I) con el propósito de iniciar un trabajo coordinado de las instituciones para atender a los grupos con mayores rezagos sociales y económicos en el país.

Sin embargo, la experiencia ha demostrado que –como ocurre en el período en estudio- la coordinación interinstitucional con regularidad está determinada por: la disposición de los funcionarios en todos los niveles para emprender un trabajo coordinado en los ámbitos regional, estatal y nacional; las prioridades y los tipos de programas que manejen las diferentes instituciones; los resultados y ventajas que se puedan obtener en los campos personal e institucional mediante la operación de los programas; la normatividad establecida por cada institución; los tiempos y la oportunidad de desarrollo de los proyectos y el impacto social que puedan alcanzar; el monto del presupuesto asignado a cada institución, considerando los tiempos para su ejercicio y, en consecuencia, las condiciones políticas que se presenten en las regiones.

El Fonaes no es la excepción y no puede escapar a este tipo de situaciones generalizadas en el ámbito de la administración pública, a pesar de haber realizado los esfuerzos necesarios en la medida de sus posibilidades para alcanzar esta

concertación y coordinación interinstitucional, con la finalidad de garantizar el desarrollo de los proyectos productivos, procurando la mezcla de recursos con otras instancias que permitiera orientar sus acciones y complementar los esfuerzos de las instituciones para alcanzar un desarrollo social sostenido.

En este sentido, y como parte de su política y estrategia el Fonaes también buscaba promover la coordinación interinstitucional con el propósito de ampliar su universo de atención e incrementar el número de beneficiados por los programas de capital de riesgo y PEP, aunque entre sus funciones como instrumento de la política social y órgano desconcentrado de la Sedesol no se considere explícitamente la acción de convocar a esta coordinación. Esta tarea, estrictamente, sería responsabilidad de la Sedesol, la Sagar y la Semamap como cabezas de sector, y de los gobiernos estatales por su condición de rectores de las políticas federal y estatal.

Lo que sí queda claro es que ante la ausencia de esta coordinación interinstitucional, a pesar de la derrama económica en ocasiones exagerada por los montos de inversión canalizados a estas regiones prioritarias por parte de las instituciones, se siguen evidenciando las carencias que aquejan a la población rural y urbano popular ubicada en estas regiones prioritarias, en cuanto a la asistencia social (alimentación, educación, salud y vivienda), la infraestructura social básica (agua potable, electrificación, drenaje, calles y caminos) y el impulso de las actividades productivas (generación de oportunidades de empleo e ingreso); en otras palabras, la pobreza no esta siendo contrarrestada -y mucho menos superada- en el sector social.

lugar, para alcanzar la viabilidad social y económica del proyecto productivo, es condición que el productor social se apropie de él; es decir, se requiere contar con: una organización sólida para el trabajo al interior de los grupos, capital suficiente para emprender un proyecto productivo, conocimiento del manejo y uso de nuevas tecnologías, volúmenes y calidad en la producción, así como conocer los tiempos y tipos de canales para la comercialización de los productos, en el entendido que la rentabilidad económica del proyecto productivo está determinada por la producción, la productividad y el mercado. En segundo término, la lógica de la economía campesina es otra, más aún cuando nos referimos a grupos en condiciones de pobreza y marginación, cuya producción se destina principalmente al autoconsumo por ser una economía de subsistencia.

Por lo tanto, sobre la base de los dos fundamentos anteriores, se puede explicar que el proyecto productivo apoyado por el Fonaes ha servido, en la mayoría de los casos, sólo para que el productor obtenga un ingreso adicional para su familia y no guarda mayor peso específico sobre los otros componentes tradicionales que conforman el ingreso de la familia campesina, como son: el jornal, el traspatio, la elaboración y venta de algunas artesanías, la producción de maíz para el autoconsumo, los cuales en el caso de algunas familias se complementan actualmente con los subsidios que otorgan otras instituciones a través de programas como: Procampo, Progresá, Alianza para el Campo, Crédito a la Palabra, Empleo Temporal, Mujeres Indígenas, entre otros.

Es decir, en la medida que el proyecto productivo no represente en el corto plazo

Por último, al preguntarnos sobre la estrategia de formación de empresas sociales y desarrollo de proyectos productivos como parte de la política social del gobierno actual, no sólo para superar la pobreza sino también como una forma de incorporar a los productores sociales a la economía de mercado e incrementar el peso específico del sector social en la economía mexicana, a través de cadenas productivas y/o encadenamiento de pequeñas empresas, tenemos de igual forma que entender las relaciones de producción y de mercado existentes en el sector social. Es decir, se tiene que trabajar en la organización para la producción pero también en la organización para la comercialización, cuando se sabe que la mayoría de las empresas sociales, públicas o privadas fracasan sobre todo por razones de mercado.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En el marco del desarrollo social, la actuación del Fonaes durante el periodo 1992-1997 como organismo del gobierno federal encargado de atender lo relacionado a las actividades productivas en el sector social, se debe entender a partir del cumplimiento de los objetivos definidos por la propia institución. Éstos son: participar como un instrumento de la política social para combatir la pobreza, crear empresas sociales y ayudar al mejoramiento del nivel de vida de la población ubicada en los sectores rural y urbano popular, mediante la generación de oportunidades de empleo e ingreso.

Al respecto, podemos señalar que durante este periodo el Fonaes se constituyó como uno de los mecanismos específicos del gobierno federal para combatir la pobreza en el sector social. Esto le obligó a adecuar sus estrategias para responder no sólo a las condiciones socioeconómicas de los grupos demandantes de apoyo, sino también para mantenerse como una alternativa para combatir la pobreza y demostrar su viabilidad como programa para apoyar el desarrollo social en el país desde el ámbito productivo.

En este sentido, el Fonaes participó durante el periodo 1992-1997 como un instrumento de la política social para combatir la pobreza en el sector social, a través de acciones de impulso a las actividades productivas, mediante la formación de empresas sociales y el desarrollo de proyectos productivos. Esto le permitió generar oportunidades de empleo e ingreso y coadyuvar al mejoramiento del nivel de vida de los productores sociales, a pesar de que en la mayoría de los casos el proyecto no tuvo mayor peso específico sobre los otros componentes tradicionales que conforman el

ingreso de la familia campesina. No obstante sirvió para generar un ingreso adicional para los productores y sus familias, en unos casos permanente y, en otros, temporal.

Sin embargo, lo anterior no significó necesariamente que los grupos sociales se consolidaran como empresas y empresarios sociales; es decir, la generación de oportunidades de empleo e ingreso tuvo su soporte específicamente en la actividad productiva y no en la formación de los grupos como empresas sociales. Mientras que los proyectos productivos encontraron su viabilidad principalmente en la producción y productividad y en menor medida en la comercialización a través del apoyo y desarrollo de programas de asistencia técnica, los grupos sociales no pudieron avanzar en su formación como empresas y empresarios, por tratarse de una experiencia nueva y por el desconocimiento y la falta de manejo de elementos gerenciales, que no fueron proporcionados con oportunidad y suficiencia por parte del Fonaes.

En estas circunstancias, el Fonaes no creó empresas sociales durante este tiempo, sino más bien apoyó las actividades productivas de los grupos sociales y generó procesos de formación de empresas y empresarios sociales, en la perspectiva de consolidar dichos procesos en el largo plazo.

Por consiguiente, para superar paulatinamente este tipo de obstáculos y consolidar dichos procesos, el Fonaes debe entender y asumir su papel de asociado. Esto significa que deberá realizar un seguimiento ordenado y puntual de los grupos y proyectos apoyados y, como lo señalan sus propios objetivos, tendrá que complementar y fortalecer esta actividad, a través de la canalización de mayores recursos económicos para el acompañamiento de los mismos, mediante programas integrales de

capacitación y asistencia técnica supervisados por el propio personal del Fonaes y ejecutados por técnicos y/o despachos especializados. Todo esto, con el propósito de consolidar técnica y productivamente los proyectos y alcanzar una base gerencial sólida al interior de los grupos sociales, que les permita manejar de manera autónoma sus asuntos administrativos, contables, organizativos y de comercialización.

Con el componente de capacitación y asistencia técnica, el Fonaes podrá avanzar con los grupos en el terreno de la formación empresarial y en el cambio de actitudes de los productores sociales con respecto al programa, además de garantizar la recuperación de las inversiones en los plazos establecidos y promover de manera más atinada y permanente el tránsito de grupo y productor social a empresa y empresario social.

Para ello, además de contratar despachos y técnicos especializados, se requiere promover por parte del Fonaes la formación de equipos técnicos con personal de las escuelas y colegios establecidos en las regiones donde se ubican las empresas, que permitan no sólo contar con una amplia y variada oferta de servicios, sino también mejorar la calidad y bajar los costos de los mismos, en beneficio de los grupos sociales y de la propia institución para garantizar las recuperaciones de los recursos.

En suma, el seguimiento y acompañamiento se deben entender y asumir como elementos determinantes para avanzar en el desarrollo de las diferentes fases que componen un programa, ya sea de corte social, público o privado. Es decir, estos dos elementos deben estar presentes desde la concepción de los programas hasta su ejecución y evaluación para garantizar la continuidad de los mismos.

En este sentido, el Fonaes debe partir de un concepto integral para el seguimiento y acompañamiento de los grupos y proyectos, que le permita contar con mayores elementos para llevar a cabo la evaluación del programa. Para esto, se requiere formular el proyecto conjuntamente con los grupos, a fin de que lo conozcan y manejen desde su inicio, lo que permitirá al Fonaes, y a los mismos productores, atender oportunamente los problemas y corregir los errores que se vayan presentando. Es decir, el productor social se debe ir apropiando del proyecto productivo mediante la solución a sus problemas en la organización, la producción y la comercialización para poder competir en el mercado bajo condiciones más favorables.

Asimismo, para que los apoyos alcancen un mayor impacto social y económico entre los grupos, es necesario que las acciones de capacitación y asistencia técnica se encaminen a despertar un mayor interés por parte de los grupos en la actividad productiva que se desarrolle. En la medida que los grupos cuenten con mayores elementos técnico-productivos, administrativos-contables, de organización y de comercialización y que el proyecto genere los ingresos suficientes que se vean reflejados en el mejoramiento del nivel de vida de los productores sociales y de sus familias, entonces el proyecto podrá tener mayor peso específico sobre los demás componentes que conforman el ingreso de la familia campesina.

En el mismo sentido, con la finalidad de cumplir con los mandatos que se le han encomendado al Fonaes, la institución deberá adecuar sus criterios de elegibilidad a las condiciones productivas, sociales y económicas de los grupos, y modificar la normatividad de sus propios instrumentos financieros, con el propósito de poder

combinarlos y/o articularlos sin mayor problema al interior del Fonaes. Al mismo tiempo, estas medidas le permitirán: a) potenciar sus recursos a través de la coordinación con otras instituciones que atienden el sector social (mezcla de recursos), y b) ampliar su universo de beneficiarios y atender con mayor oportunidad y eficacia la demanda, así como a los grupos que ya reciben sus servicios, a partir de la nueva estrategia que busca impulsar el desarrollo regional y microrregional.

Por otra parte, el Fonaes deberá llevar a cabo, como una condición para el desarrollo del programa, un proceso de descentralización de las tareas y funciones que le fueron encomendadas, que permita a las representaciones estatales contar con mayor presencia, fortalecer su trabajo y, sobre todo, estar en posibilidades de tomar las decisiones más acertadas, oportunas y en el lugar indicado para el desarrollo de los proyectos productivos en beneficio de los grupos del sector social.

Para ello, es importante seguir generando mecanismos (como el caso de la Dirección General de Organizaciones Sociales) que permitan una mayor participación de los equipos de las representaciones estatales del Fonaes (personal operativo), en la justificación y dictaminación de los proyectos productivos para su posterior autorización de los recursos. Esto, con la finalidad de soportar en mayor medida la viabilidad técnica, social y financiera de los proyectos y brindar un voto de confianza a las validaciones de los grupos y proyectos realizadas por el personal de las representaciones, que tienen su sustento en el trabajo de campo, sobre todo si en el fondo de los hechos, además de los consultores que elaboran los proyectos, las representaciones estatales directa o indirectamente representan a los grupos solicitantes de apoyo, al momento de la

presentación y justificación de los proyectos ante las autoridades centrales del Fonaes; es decir, la toma de decisiones sobre los proyectos se debe compartir y/o complementar entre las áreas central y estatal de la institución, sin que esto implique dejar de respetar y cumplir las funciones que se le han encomendado a cada una de ellas.

Así, también es recomendable que se promueva más decididamente al Fonaes en su papel de asociado y, como una forma de incentivar a los productores para que consoliden sus proyectos y recuperen las aportaciones solidarias, se debe fomentar la formación de fondos revolventes con los recursos de las recuperaciones que realicen los grupos, dejando que sean ellos los que se encarguen de administrarlos bajo la supervisión de la institución, ya que de esta forma se pueden concentrar y aprovechar productivamente los excedentes generados por las actividades apoyadas.

Asimismo, esta medida permitiría: tener acceso a créditos y/o financiamientos complementarios, promover cambios permanentes en la actitud de los productores con respecto al uso y disposición de los recursos obtenidos de su actividad, elaborar y ejecutar los planes de producción y comercialización a tiempo y sin mayores problemas de financiamiento, evitar el subsidio permanente de las instituciones y promover la autogestión de los grupos en el sector social.

Por último, un factor determinante en la política social del país es la coordinación interinstitucional, la cual se debe entender como la condición para avanzar en el desarrollo social integral. Esto significa que la coordinación de las instituciones no sólo se debe promover en el terreno de lo productivo, sino que se debe concebir como integral y complementaria. Mediante la suma de recursos económicos, materiales y

humanos, las instituciones deben dirigir sus esfuerzos de manera coordinada a la atención de los grupos ubicados en las regiones prioritarias, que presentan mayores rezagos económicos y sociales, a través de la concepción y ejecución de estrategias conjuntas que permitan atender y desarrollar simultáneamente las tres vertientes del desarrollo social integral: desarrollo de las capacidades de las personas y las familias (alimentación, salud, educación y vivienda), construcción de infraestructura social básica (agua potable, drenaje, electrificación) y acciones de impulso a las actividades productivas (generación de oportunidades de empleo e ingreso). Todo ello, en el marco del impulso al desarrollo regional y microrregional.

En este sentido, la estrategia de la política social actual define dos acciones determinantes para avanzar en el desarrollo social integral y en el combate a la pobreza: 1) la coordinación interinstitucional entre los tres niveles de gobierno, y 2) la definición de las 91 regiones prioritarias en donde se ubican los grupos con mayores rezagos sociales. Por lo tanto, la coordinación interinstitucional, en mi opinión, es la condición y el motor para avanzar en la atención de los grupos sociales con mayores carencias; de lo contrario, las acciones aisladas del Fonaes y de las otras instituciones, y el dispendio de los recursos, no podrán alcanzar el impacto social y económico esperado en estas regiones.

Por lo tanto, el gobierno federal deberá promover de manera permanente esta coordinación interinstitucional en los tres ámbitos de gobierno, mediante acuerdos y/o convenios establecidos para garantizar la continuidad de los programas, la optimización de los recursos económicos, materiales y humanos, y la atención más

eficaz de las regiones prioritarias. Todo ello, con la finalidad de desarrollar estrategias conjuntas que involucren a las instancias federales, estatales y municipales sin reservas y voluntades propias de los funcionarios de las diferentes instituciones que trabajan en el sector social. Sólo a través esta acción se podrá atender un mayor número de estados, regiones, comunidades y grupos sociales, y se evitará la duplicidad y concentración de los apoyos.

Por consiguiente, se deben seguir impulsando estas acciones de coordinación, como lo han hecho las secretarías de Desarrollo Social; Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, y Reforma Agraria, que en 1998 firmaron un convenio de Bases de Colaboración para la atención de las regiones prioritarias, con el propósito de conjuntar esfuerzos y recursos que permitan impulsar el desarrollo regional. Con estas acciones se pretende incorporar a otras instituciones federales, así como a los gobiernos estatales y municipales, con la finalidad de avanzar en el desarrollo social integral en el país.

Por ello, en el marco de un desarrollo social integral y de la propia coordinación interinstitucional como soporte del mismo, las acciones del Fonaes se deberán encaminar a la promoción de estrategias regionales y microrregionales en los estados prioritarios, a través del impulso de proyectos estratégicos de carácter regional y/o sectorial que se conjuguen de manera vertical y horizontal para resolver problemas de producción y garantizar la salida de los productos a los mercados locales, regionales y nacionales. Es decir, se debe promover fuertemente la generación y el encadenamiento de unidades económicas productivas del sector social (empresas sociales).

FUENTES DE INFORMACIÓN

A) PRIMARIAS

FONAES. "Lineamientos Generales de Operación". México, 1992.

FONAES. "Informe de Actividades 1995-1997". Coordinación de Representaciones. México, 1997.

FONAES. "Una Experiencia de Empleo Productivo". Los Casos de Empresas Pecuarias, Forestales y Pesqueras. Serie de Divulgación. México, 1997.

SEDESOL. "Manual Unico de Operación", Ramo 26, Superación de la Pobreza. Subsecretaria de Desarrollo Regional. México, 1997.

SEDESOL. "Programa para Superar la Pobreza 1995-2000". Serie de Documentos. México, 1998.

SEDESOL. "Regiones Prioritarias". Propuesta Concertada con los Gobiernos de los Estados. México, 1996.

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA, PODER EJECUTIVO. "Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000". México, 1995.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. "Decreto del 4 de Diciembre de 1991".

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Artículo 25 en Revista actualizada No. 2. México, 1994.

Coordinación de Asesores de la Coordinación del Programa Nacional de Solidaridad. "La Solidaridad en el Desarrollo Nacional". México, 1992.

SEMARNAP. "El Desarrollo Sustentable. Una Alternativa de Política Institucional". Cuadernos, Primera Edición. México, 1996.

PIDER, "Memoria 1977-1981". Secretaria de Programación y Presupuesto. México, 1981.

B) SECUNDARIAS

1. Bibliográficas

BARTRA, Armando. Las Organizaciones Rurales de Productores, Racionalidad Social y Lógica Económica. Ediciones el Caballito. 1993.

BARTRA, Armando. Evaluación del Programa de Empleo Productivo: Visión de Conjunto. FONAES, Dirección General de Organizaciones Sociales. México, 1996.

BOLTVINIK, Julio. Hacia un Programa para el Fomento de las Empresas de Solidaridad (Notas Preliminares), 1992.

HERNÁNDEZ, Tiburcio. Seis Tesis Sobre el Programa de Solidaridad Instituto Nacional de Solidaridad. México, 1993.

HUERTA Naymes, Lorenzo. El Sector Social como Complemento para el Desarrollo Económico en México (Trabajo Terminal). UAM, Azcapotzalco. México, 1993.

MILLER, J. Eric. Desarrollo Integral del Medio Rural. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1976.

MONTES DE OCA Luján, Rosa Elena. "El Combate a la Pobreza a través de Apoyos a la Producción" en Desarrollo, Desigualdad y Medio Ambiente, Editorial Cal y Arena, México 1994.

OEA. Focalización de Programas de Superación de la Pobreza. Centro Interamericano para el Desarrollo Social. México, 1994.

ROITMAN, Benito. Análisis de las Actividades de FONAES en los Estados de Nayarit, Puebla y Tabasco: Notas Comparativas. México, 1997.

SCHWARTS, Bertrand. Seminario de Alternativas de Capacitación para el Trabajo Productivo. Memoria, México, 1994.

2. Hemerográficas

ESCALANTE Alcazar, Manuel. "Reordenación Productiva para Reactivar el Campo". UNO MAS UNO (México, D.F.), 10 de Agosto de 1992, p. 9.

ROJAS Gutiérrez, Carlos. "Programa Nacional de Solidaridad: Hechos e Ideas en Tomo a un Esfuerzo". Comercio Exterior (México, D.F.), Vol. 42, Núm. 5, Mayo de 1992.

A N E X O S

ANEXO I
91 REGIONES PRIORITARIAS POR ESTADO Y NUMERO DE MUNICIPIOS

ENTIDAD	REGIONES	No. DE MUNICIPIOS
AGUASCALIENTES	NORTE	5
BAJA CALIFORNIA	VALLE DE SAN QUINTIN	1
BAJA CALIFORNIA SUR	NORTE	4
	SUR	1
CAMPECHE	MAYA	4
	CALAKMUL	1
	SUR	3
COAHUILA	CENTRO-DESIERTO	12
	LA LAGUNA	4
	SURESTE	2
	FRONTERA	3
COLIMA	INDIGENA	1
CHIAPAS	SELVA*	10
	NORTE*	22
	ALTOS*	16
	FRANJA FRONTERIZA	5
	SIERRA	8
	LAS CAÑADAS*	5
	OTROS MUNICIPIOS PRIORITARIOS	34
CHIHUAHUA	TARAHUMARA*	21
	DEL DESIERTO	5
	DE LA LLANURA	6
DURANGO	SEMIDESIERTO	10
	LAS QUEBRADAS*	4
	INDIGENA SUR	2
	INDIGENA NORTE	6
GUANAJUATO	SIERRA GORDA*	5
	ZONA NORTE	7

ENTIDAD	REGIONES	No. DE MUNICIPIOS
	ZONA SURESTE	2
GUERRERO	COSTA GRANDE	2
	TIERRA CALIENTE	13
	FILO MAYOR-SIERRA*	13
	LA MONTAÑA*	17
	COSTA CHICA*	13
HIDALGO	SIERRA GORDA*	17
	VALLE DEL MEZQUITAL	13
	HUASTECA*	10
	OTOMI-TEPEHUA*	5
	OTROS MUNICIPIOS PRIORITARIOS	5
JALISCO	SIERRA NORTE	4
	COSTA	3
	SIERRA DE TAPALPA	3
	SIERRA DE MANANTLAN	4
	SIERRA DE LAS BUFAS	3
	OTROS MUNICIPIOS PRIORITARIOS	4
MEXICO	NORTE	24
	SUR*	7
	OTROS MUNICIPIOS PRIORITARIOS	5
MICHOACAN	TIERRA CALIENTE	11
	COSTA	3
	MESETA PUREPECHA*	13
	OTROS MUNICIPIOS PRIORITARIOS	9
MORELOS	NORTE-ORIENTE	5
	SURORIENTE	5
	SURPONIENTE	3
NAYARIT	SIERRA DEL NAYAR*	8
	OTROS MUNICIPIOS PRIORITARIOS	2

ENTIDAD	REGIONES	No. DE MUNICIPIOS
NUEVO LEON	DESERTICA	7
	OTROS MUNICIPIOS PRIORITARIOS	2
OAXACA	ISTMO*	40
	MIXTECA*	99
	COSTA CHATINA*	89
	MAZATECA-PAPALOAPAM*	53
	SIERRA JUAREZ*	42
	OTROS MUNICIPIOS PRIORITARIOS	102
PUEBLA	SIERRA NORTE*	63
	SIERRA NEGRA-ZONGOLICA*	9
	MIXTECA*	47
	OTROS MUNICIPIOS PRIORITARIOS	44
QUERETARO	SIERRA GORDA*	6
QUINTANA ROO	MAYA	5
SAN LUIS POTOSI	ALTIPLANO	9
	HUASTECA*	20
	SAN LUIS	6
	MEDIA	5
	SIERRA GORDA*	6
SINALOA	SERRANA	14
SONORA	SIERRA ALAMOS	5
	VALLE DEL MAYO	3
	SIERRA CENTRAL	8
	BACUM-GUAYMAS	3
TABASCO	FRONTERA SUR	4
	CHONTALPA-COSTA	8
	CENTRO-SIERRA	5
TAMAULIPAS	CENTRO	3

ENTIDAD	REGIONES	No. DE MUNICIPIOS
	SUROESTE	5
	CAÑERA	4
	NORESTE I	3
	NORESTE II	5
TLAXCALA	NORTE	14
	MICRORREGION SUR	4
	MICRORREGION CENTRO	10
VERACRUZ	HUASTECA*	11
	SIERRA NEGRA-ZONGOLICA*	14
	SIERRA DE SOTEAPAN*	6
	VALLE DE UXPANAPA*	3
	OTROS MUNICIPIOS PRIORITARIOS	59
YUCATAN	MICRORREGION 01	3
	MICRORREGION 02	12
	MICRORREGION 03	10
	MICRORREGION 04	12
	MICRORREGION 05	6
	MICRORREGION 06	7
	MICRORREGION 07	8
	MICRORREGION 08	11
	MICRORREGION 09	3
ZACATECAS	SEMIDESIERTO	21
	OTROS MUNICIPIOS PRIORITARIOS	8
SUMA 31	91**	1,377

* 26 Regiones de atención inmediata.

** Las regiones Huasteca de Hidalgo, Veracruz y San Luis Potosí, Sierra Negra de Zongolica de Puebla y Veracruz, Sierra Gorda de Guanajuato, Hidalgo, Querétaro y San Luis Potosí se agruparon en tres regiones, respectivamente, por lo que se contabiliza una vez, la Huasteca, Sierra Gorda y Sierra Negra Zongolica.

Fuente: SEDESOL. "Programa para Superar la Pobreza 1995 - 2000". Serie de Documentos. México D.F. Febrero de 1998, p. 55 a 57.

ANEXO II

EXPERIENCIAS: EMPRESAS DE ZACATECAS E HIDALGO

Leche, quesos y organización (microempresas en Mazapil, Zacatecas).

El municipio de Mazapil, conformado por más de 113 ejidos, es un claro ejemplo de cómo sus habitantes a pesar de los escasos recursos naturales con que cuenta esta enorme extensión del semidesierto, se aferran a sobrevivir mediante el aprovechamiento de la flora silvestre y cultivo de forrajes; y tienen el firme propósito de obtener mayores rendimientos del ganado, mejorar la calidad de leche y enriquecer su producción mediante la elaboración de derivados del lácteo, como los quesos.

Específicamente, con base en la caprinocultura, han desarrollado algunos proyectos alternativos para la venta de carne y la producción artesanal de productos derivados de la leche.

Se trata de un esfuerzo prolongado que, si no exitoso, en el sentido tradicional de este término, por lo menos se puede calificar de gran valor social; reflejado en la habilidad por parte de los productores de las zonas áridas del centro-norte de México para mantener mejores condiciones de vida en medios hostiles, comparativamente con la de otros habitantes del semidesierto.

A este esfuerzo se han sumado programas gubernamentales y federales, con resultados diversos, pero a algunos de los cuales se debe en parte la creación de la infraestructura de obras y servicios que actualmente hace posible pensar en el tránsito de los sistemas rústicos de producción ganadera hacia otros más tecnificados para garantizar el abasto seguro, constante y creciente de algunos productos para el desarrollo de microempresas industriales que favorezcan un proceso eslabonado de desarrollo económico integral para la zona central del semidesierto en el estado de Zacatecas.

Con este propósito de incidir sobre sus condiciones productivas, un grupo de ejidatarios pertenecientes a cinco comunidades del municipio de Mazapil, se organizaron a través de Sociedades de Solidaridad Social (SSS), conjuntando iniciativas con el FONAES para establecer un proyecto de agroindustria artesanal.

Formalmente, La Pardita, El Rosario, El Cardito, La Grufidora y Tanque de los Hacheros trataron de constituirse formalmente como sociedades; su inquietud nació muchos años antes con el deseo de procesar artesanalmente la leche en sus propias comunidades, como lo demuestra la experiencia de la planta quesera ejidal que durante algún tiempo funcionó en el ejido de La Pardita y que por problemas de organización, fracasó.

En este sentido, los grupos se constituyeron en Julio a de 1994 para solicitar el apoyo del FONAES a fin de establecer cada una su propia planta productora.

Inicialmente fueron cinco solicitudes que no se pudieron atender en su totalidad, por lo que en septiembre del mismo año se recurrió a una estrategia de realizar un taller de autodiagnóstico y capacitación en la elaboración rústica de quesos, dulces y otros productos lácteos. Durante esa semana, además se pudieron revisar, diagnosticar y actualizar los proyectos que tales organizaciones campesinas habían venido gestionando ante FONAES, así como definir su viabilidad.

Por sus recursos humanos y naturales, así como la capacidad de abasto, nivel de organización comunitaria y adecuada infraestructura básica, a las comunidades del Tanque de los Hacheros y El Rosario, el FONAES les proporcionó, además de asesoría para la reelaboración y operación del proyecto, un financiamiento de casi 451 mil pesos a cada una para la construcción de un local para el taller, compra de equipo principal, vehículo y capital de trabajo destinado al arranque de dichas microempresas.

Cabe apuntar que existen similitudes, pero también marcadas diferencias entre El Rosario y Tanque de los Hacheros. De ellas destacan para esta última, además de contar con electricidad, un área de riego operando desde 1994 que representa un potencial para la alimentación del ganado y así el abasto de leche durante todo el año; la cercanía con la carretera, de la que dista sólo 22 kilómetros, así como la existencia de una pequeña quesería rústica a la que se entrega casi toda la leche que se produce en Tanque.

Si bien hay que reconocer que sus 233 cabezas de ganado caprino y 102 de vacuno están muy lejos de competir con los hatos existentes en el Rosario.

Desde sus inicios estas comunidades tuvieron el acompañamiento de consultores de FONAES, que basados en los recursos y el potencial productivo de cada comunidad han diseñado y puesto en marcha estrategias de desarrollo integral para el proyecto lactoindustrial, ya que este no es sustentable, sino complementado con un plan de manejo intensivo de ganado. A esto se orientan acciones como son el establecimiento de 4 hectáreas de pradera de pastizal perenne para el ganado de la comunidad de Tanque de los Hacheros y así garantizar el abasto de leche al taller de productos lácteos y la instalación de una planta mezcladora de alimentos para ganado para apoyar a los criaderos de la comunidad y de la región en el Rosario. Ambas apoyadas el 26 de abril de 1996 por el FONAES con una inversión autorizada de casi 130 mil pesos.

Asimismo, El Rosario y Tanque de los Hacheros, al igual que el resto de los ejidos de la región, comparten el problema de la inestabilidad de la producción y del precio de la leche ya que varía, cuando llueve mucho sube la producción de los agostaderos porque hay más yerba; y baja el precio de la leche, porque esta da menos queso ya que contiene más suero.

Así pues, la tan aforada temporada de lluvias durante los meses de mayo a agosto, aunque no muy segura, representa para estos campesinos del semidesierto carentes del líquido en su mayoría, un fenómeno crítico porque paradójicamente viene a alterar sus fuentes de producción.

De no creerse, pero para los 385 habitantes de El Rosario, 81 de ellos ejidatarios, la riqueza de sus hatos, 5,430 cabezas de ganado caprino y 793 de vacuno, de las que 1,710 d las primeras y 290 de las segundas corresponden a la S.S.S., no representa para ellos ninguna garantía, ya que además de estar muy alejados de la carretera, carecen de obras de infraestructura como caminos, energía eléctrica, red de agua potable o alguna quesería para la transformación de su leche, lo que contribuye al sobrepastoreo de sus agostaderos y al agotamiento de su tierra.

Sin embargo, ello no ha sido obstáculo para demostrar la viabilidad del proyecto y el potencial de sus recursos humanos, cuya actitud, grado de organización y disposición para el trabajo se han visto acicateadas por el reto de sus precarias condiciones.

FICHA TECNICA

Lactoindustrias en el Municipio de Mazapil, Zacatecas.

Empresa Social:	S.S.S. El Rosario
Número de socios:	15
Fecha de asociación:	26/abril/1996
Capital inicial:	\$ 1'921,091.50
Aportación FONAES:	\$ 448,321.50
Fecha inicio de producción:	16/noviembre/1996

Empresa Social:	S.S.S. Tanque de Hacheros
Número de socios:	42
Fecha de asociación:	26/abril/1996
Capital inicial:	\$ 2' 323,766.50
Aportación FONAES:	\$ 451,116.50
Fecha inicio de producción:	16/noviembre/1996

Proyectos:

Producción de derivados de la leche y manejo de vacas y cabras.

Características de las plantas:

Taller tipo artesanal con equipo de laboratorio y equipo auxiliar, descremadora, refrigerador, pasteurizador y mesas de trabajo para producir quesos, crema, cajeta y dulces. Tamaño de la planta del Tanque de Hacheros y El Rosario 160 y 200 metros respectivamente.

Manejo de los hatos:

Vacas y cabras criollas manejadas por familias en pastoreo extensivo, por agostaderos y aguajes, y suplemento alimenticio bajo en proteíñas.

Producción

Concepto	S.S.S. El Rosario	S.S.S. Tanque de Hacheros
Número de cabras	1,772	320
Número de vacas	345	146
Capacidad instalada para acopio de leche	2,000 litros	2,000 litros
Acopio diario de leche	150 litros/día	170 litros/día
Producción diaria de queso (350 grs. c/u)	18.75 kg	21.25 kg
Has. de praderas de riego	0	6
Has. de producción de forrajes	28 (temporal)	17(riego)
Litros x vaca x día (promedio anual)	3.5	3.5
Litros x cabra x día (promedio anual)	1.5	1.5

Fuente: FONAES. "Una Experiencia de Empleo Productivo". Los Casos de Empresas Pecuarias, Forestales y Pesqueras. Serie de Divulgación. México, 1997.

Pescadores de la Laguna de Metztitlán, Hidalgo.
(Una Experiencia de Coordinación Interinstitucional)

La Laguna de Metztitlán se ubica entre los municipios de Eloxochitlán y Metztitlán, dentro de la región prioritaria de la Sierra Gorda en el estado de Hidalgo y, cuenta con una superficie aproximada de 1,600 m², que en época de estiaje llega a bajar su nivel de agua hasta los 900 m².

Para los pobladores de la región la Laguna es su principal fuente de ingresos, por lo que la pesca de especies como tilapia y carpa ocupa un lugar preferente dentro de las actividades productivas que se practican en la zona, quedando como actividades complementarias la agricultura (cultivo de jitomate, frijol y melón) y, la ganadería de traspato.

En el año de 1995, los 127 pescadores que se beneficiaban de manera individual del recurso natural pesquero que les brindaba la Laguna, habían llevado a condiciones difíciles y de sobreexplotación a la Laguna es decir, la pesca indiscriminada que se practicaba impedía la reproducción natural de los peces, además de provocar un deterioro acelerado de los recursos naturales. Los volúmenes de captura eran menores y los peces no alcanzaban las tallas y pesos que exigía el mercado para su comercialización (las tilapias y carpas que se capturaban no alcanzaban un peso mayor a los 100 gr. y un talla por arriba de los 10 cm). Sin embargo, a pesar de esto, los pescadores seguían explotando el recurso para su consumo y venta del producto en el mercado local, debido a que en la pesca encontraban su principal fuente de ingreso.

Ante esta situación, en septiembre del mismo año, la Dirección de Pesca del Gobierno del Estado, las Delegaciones de la SEMARNAP y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), así como la Representación del FONAES en el estado, iniciaron un trabajo coordinado y concertado con los pescadores encaminado a la recuperación de los recursos naturales de la Laguna, mediante un programa conocido como "Plan de Manejo Integral y de Explotación Racional de los Recursos Naturales de la Laguna de Metztitlán".

Entre las primeras acciones del Plan para contener la sobreexplotación de la Laguna, se decretó una suspensión de captura por tres meses. Sin embargo, los pescadores condicionaron la aceptación del programa a una respuesta inmediata por parte de las instituciones coordinadoras del Plan, que les permitiera obtener recursos para la manutención de sus familias durante este periodo.

En este sentido, la estrategia planteada por las instituciones fue la siguiente: la SEMARNAP junto con la Dirección de Pesca del Gobierno del Estado se encargaron de traer y sembrar crías de tilapia, carpa y bagre en la Laguna y de monitorear y cuidar el crecimiento de las especies a través de especialistas; la PROFEPA se encargó de vigilar que se cumpliera el acuerdo de suspensión de captura, mediante recorridos permanentes por la Laguna a diferentes horas. Mientras que el FONAES aportó

recursos mediante el Programa de Empleo Productivo (PEP) por un monto de \$ 275,000 para el pago de jornales a los 127 pescadores durante los tres meses y la compra de herramientas menores. Así también, como parte de las actividades del Plan, los pescadores se encargaron del desasolve del río Metztlán que desemboca en la Laguna para contener la contaminación de la misma, así como de la apertura de dos caminos de terracería como vías alternas de acceso a la Laguna y de la construcción de un muelle de madera, para facilitar la entrada y salida de los pescadores con el producto, para los momentos en que el nivel del agua alcanza su mayor capacidad en la Laguna

Asimismo, desde el inicio de la operación del Plan y como parte de la estrategia del mismo, los pescadores contaron con el apoyo de un equipo de técnicos integrado por personal de las propias instituciones y consultores externos, quien se encargó de proporcionar permanentemente bajo un concepto integral: asesoría, capacitación y asistencia técnica en materia de organización, administración, elaboración y manejo de estatutos y reglamentos internos, registros contables y de producción, manejo de los recursos naturales, reproducción animal, artes de pesca, técnicas de refrigeración, conservación y presentación del producto para su comercialización.

Para ello, se realizaron talleres de autodiagnóstico y planeación participativa con los pescadores, con el propósito de sensibilizarlos sobre la importancia de conservar de los recursos naturales y, avanzar rápidamente en la organización de los pescadores, los cuales en octubre del mismo año, formaron tres grupos y se constituyeron en Sociedades de Solidaridad Social, con la finalidad de facilitar la gestión de apoyos ante las instancias federales, estatales y municipales, apoyarse en el trabajo y comercializar conjuntamente el producto para alcanzar mejores precios en el mercado.

A partir de 1996, cada año por iniciativa de las sociedades de pescadores, se suspende la captura de especies durante la etapa de reproducción de los peces, que abarca un periodo aproximado de tres meses, para lo cual con el propósito de garantizar el cumplimiento de este acuerdo, las tres sociedades acordaron formar comisiones de supervisión y vigilancia, que se encargan de realizar recorridos por la Laguna, reportar y sancionar las irregularidades que se presentan durante el periodo de veda.

Todo lo anterior, aunado a un fuerte trabajo de organización y coordinación entre las tres sociedades de pescadores y las instituciones, permitió que los grupos con el manejo de los excedentes (desde el inicio cada pescador aportaba diariamente 2 kilos de pescado y, el dinero que se obtenía por su venta se destinaba a los fondos de las sociedades), avanzaran en la formación de fondos revolventes capitalizables para financiar sus actividades complementarias durante los periodos de veda, así como su actividad pesquera es decir, las tres sociedades desde Julio de 1996, cuentan con la infraestructura necesaria para el acopio y comercialización del producto (bodegas, refrigeradores y equipo de transporte), obtienen mayores volúmenes, mejores tallas y pesos, su producto ha alcanzado una mayor aceptación y un mejor precio en el mercado y, comercializan directamente el producto en la central de abasto de pescados y mariscos de la ciudad de México.

FICHA TECNICA

Grupo Social: Pescadores de la Laguna de Metztlán
Número de socios: 127
Aportación FONAES (PEP): \$ 275,000.00
Fecha inicio de operación: 1/octubre/1995
Instituciones Participantes: Dirección de Pesca del Gobierno del Estado,
Delegaciones de la SEMARNAP, PROFEPA y FONAES.

Producción

Especie	Volumen de Captura	Precio (\$)
Tilapia y/o Carpa	1,143 Kg./día*	10.00 kg. **
	34,240 kg./mes	

* Por acuerdo de las tres Sociedades, cada pescador sólo podía capturar 9 kg. de pescado por día, de los cuales 2 kg. se destinaban para los fondos de las sociedades, por lo tanto, el ingreso de cada pescador era de \$ 70.00 diarios.

** Precio que se pagaba por un kg. de pescado en el año de 1996.

Fuente: Participación directa en el desarrollo del Plan para la Laguna de Metztlán, resultado de mi propia experiencia.