

00821
184



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE ECONOMÍA

**FONAES: UNA OPCIÓN VIABLE PARA LA
SUPERACIÓN DE LA POBREZA A TRAVÉS DEL
FORTALECIMIENTO DE LA PRODUCCIÓN
SOCIAL**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**T E S I N A
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
LICENCIADO EN ECONOMÍA
P R E S E N T A:
FÉLIX ANTONIO VERMOT MANZANO**

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



CIUDAD UNIVERSITARIA, MEXICO, D.F. 2003



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**TESIS CON
FALLA DE
ORIGEN**



OFICINA GENERAL DE
EXÁMENES
PROFESIONALES

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

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

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el trabajo de tesina que como prueba escrita presenta el (la) sustentante C. FÉLIX ANTONIO VERMOT MANZANO, bajo el siguiente título. "FONAES: UNA OPCIÓN VIABLE PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA A TRAVÉS DEL FORTALECIMIENTO DE LA PRODUCCIÓN SOCIAL", en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente


LIC. SERGIO CASTILLO LOYOLA.



SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

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

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el trabajo de tesina que como prueba escrita presenta el (la) sustentante C. FÉLIX ANTONIO VERMOT MANZANO, bajo el siguiente título: "FONAES: UNA OPCIÓN VIABLE PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA A TRAVÉS DEL FORTALECIMIENTO DE LA PRODUCCIÓN SOCIAL", en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente


MTRO. ENRIQUE GONZÁLEZ TIBURCIO.



Comisión de Exámenes
Administración
1991

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

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

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20. Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el trabajo de tesina que como prueba escrita presenta el (la) sustentante C. FÉLIX ANTONIO VERMOT MANZANO, bajo el siguiente título: "FONAES: UNA OPCIÓN VIABLE PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA A TRAVÉS DEL FORTALECIMIENTO DE LA PRODUCCIÓN SOCIAL", en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente

LIC. JESÚS ERNESTO HIGUERA RÍOS.



Escudo Nacional
de México

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

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

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el trabajo de tesis que como prueba escrita presenta el (la) sustentante C. FÉLIX ANTONIO VERMOT MANZANO, bajo el siguiente título: "FONAES: UNA OPCIÓN VIABLE PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA A TRAVÉS DEL FORTALECIMIENTO DE LA PRODUCCIÓN SOCIAL", en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente



LIC. CONSTANTINO NARANJO LARA.



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

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

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el trabajo de tesis que como prueba escrita presenta el (la) sustentante **C. FÉLIX ANTONIO VERMOT MANZANO**, bajo el siguiente título: "**FONAES: UNA OPCIÓN VIABLE PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA A TRAVÉS DEL FORTALECIMIENTO DE LA PRODUCCIÓN SOCIAL**", en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente


LIC. JOSÉ ROA ROSAS.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

"La vida es aquello que te va sucediendo mientras te empeñas en hacer otros planes"

John Lennon

Agradecimientos

A mis Sinodales:

Licenciado Sergio Castillo Loyola

Maestro Enrique González Tiburcio

Licenciado Jesús Ernesto Higuera Ríos

Licenciado Constantino Naranjo Lara

Licenciado José Roa Rosas

Quienes con su valiosa capacidad, calidad y experiencia en el campo profesional y de la cátedra universitaria, mejoraron y enriquecieron el contenido de la tesina.

Agradecimientos

A mis padres: Profesor Félix Vermot León y Enfermera y Partera Elena Manzano Gómez, por su apoyo, educación y cariño.

A la Médico Alternativo y Masoterapeuta Yolanda Villalobos de Vermot, mi esposa y compañera, que con sus acertadas e inteligentes orientaciones, siempre acompañadas de respeto y amor, me apoya en todos los proyectos que emprendo.

A mi hija Doctora Karla Erandeni Vermot de Rooijackers y a mi yerno Ingeniero Fred Rooijackers, que tienen el privilegio de colocar en alto el prestigio profesional de los mexicanos en tierras lejanas.

A mi nieto Diego Antonio Rooijackers Vermot que con su presencia le da una nueva dimensión y sentido a la vida.

A mi hijo Antonio Mauricio Vermot Villalobos, joven inteligente, cuya nobleza y actitud bien intencionada se hace presente en todo momento; futuro Médico Cardiólogo y único responsable de dar continuidad al apellido Vermot.

A mi hermana Licenciada Concepción Vermot, incansable trabajadora, con grandes cualidades en el manejo de situaciones políticas orientadas siempre a ayudar a los más necesitados.

A mi cuñado Arquitecto José Antonio García Trigueros.

A mi sobrino Arquitecto José Antonio García Vermot, a su esposa Licenciada Erika Ramírez y a la recién nacida sobrina nieta Camila.

A mi sobrina Erika Gabriela García Vermot, joven brillante y economista que en cualquier situación y lugar hacer sentir su presencia, don de gentes y capacidad profesional.

A mis amigos Alberto, Alfonso, Constantino, Ernesto, Federico, Fernando, Filiberto, Javier, Jesús, José, José Luis, Juan Manuel, Manuel, Marco Antonio, Miguel Ángel y Sergio, entre otros, así como a mis amigas Margarita y Rosa, todos ellos riqueza de dimensión inconmensurable que me lego inmerecidamente la vida.

Al Licenciado J. Ernesto Higuera Ríos, Director de la Tesina, por su paciencia y orientación.

Al General Lázaro Cárdenas, acendrado patriota, y a los que siguieron su ejemplo, para hacer posible que muchos mexicanos tuviéramos acceso a mejores niveles de educación, trabajo y bienestar social.

¿Cuál es la mejor hora para comer?

"La mejor hora para los ricos es cuando quieren, y para los pobres cuando pueden"

**Diógenes el Cínico
(413 – 327 a JC)**

Índice

Tema	Página
Introducción.....	12
I. Pobreza	
1.1. Definición	18
1.2. Niveles	20
1.3. Medición	
1.3.1. Métodos para medir la pobreza	22
1.3.2. Método de las necesidades básicas insatisfechas	24
1.3.3. Método del ingreso o de la línea de pobreza	27
1.3.4. Método integral de la pobreza.....	28
II.- Localización de la pobreza en México	
II.1. Análisis por entidad federativa	33
III.- Fondo Nacional de Apoyo a Empresas Sociales (FONAES)	
III.1. Antecedentes	46
III.2. Marco jurídico	49
III.3. Misión, Visión y Objetivos.....	52
III.4. Estructura orgánica	54
III.5. Mecanismos de operación	
III.5.1. Instrumentos para otorgar los apoyos (aportaciones solidarias)	58
Capital de riesgo	59
Empleo productivo	62
Fondos	64
Cajas solidarias	70
III.5.2. Población objetivo	72
III.5.3. Principales resultados (1992 - 2000)	82
IV.- Perspectivas	133
V.- Conclusiones y recomendaciones	140
Bibliografía	145

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Introducción.

El crecimiento acelerado de la población en condiciones de pobreza extrema y la demanda anual de un millón de nuevos empleos - situaciones para las que no existe una respuesta adecuada del sector público a corto plazo -, nos llevó a la búsqueda de programas o acciones que brinden una solución efectiva a ellas dentro del contexto de una economía nacional en contracción por los efectos de la globalización internacional de los mercados y donde no existe una oferta real de financiamiento para quienes intentan consolidar sus empresas o desarrollar nuevos proyectos productivos.

Durante el tiempo que colaboré en él o para él sector público, tuve la oportunidad de participar en el diseño e instrumentación de obras, servicios y en general de acciones productivas generadas por la iniciativa de los propios beneficiarios en zonas rurales, indígenas y suburbanas irregulares, y en muchos casos los resultados fueron satisfactorios y permanentes, desde el punto de vista del empleo y del ingreso

Nuestras primeras experiencias se remontan a la instrumentación y operación del Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER) de 1972 a 1976 y sus antecedentes en el Programa Coordinado de Obras y Servicios para el Medio Rural de 1968 a 1971. Durante la elaboración de los estudios de campo y a través de varios meses en las microregiones, se podían conocer las necesidades de viva voz de los campesinos y las posibles opciones de solución, para después plasmarlas en los programas anuales, operarlos y finalmente llegar a su evaluación.

La más reciente experiencia en el sector público relacionada con programas sociales y la producción social corresponde a la Dirección General Adjunta de Operación Regional en el Fondo Nacional de Apoyo a Empresas Sociales y como Secretario Técnico Regional de 1998 al 2001, lugar en donde profesionistas visionarios como el Lic. Enrique Del Val Blanco, plasmaron sus ideas y una estructura básica para crear mecanismos que apoyan en forma decidida un futuro más cierto para la población en condiciones de pobreza.

En todos los casos en que vimos avances halagüeños en la actividad económica rural e indígena, la economía social hizo sentir su participación y dejó ver las posibilidades de que es un factor importante para revertir tendencias negativas en el avance de la pobreza en nuestro país.

Antes de continuar, considero necesario aclarar que se entiende por sector social y la economía social desde el punto de vista formal, para lo cual nos remitimos al artículo veinticinco de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra señala "...Al desarrollo económico concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado... bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía... La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritariamente o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes socialmente necesarios."

En otras palabras la economía social y particularmente la de la empresa social, es una actividad legítima reconocida en nuestra Carta Magna.

Aclaremos lo anterior porque algunas personas tienen la tendencia a confundir a la actividad económica del sector social con los vendedores ambulantes, ventas clandestinas u otras acciones presentes en la llamada economía informal.

Las referencias de trabajos antes mencionadas me llevaron a seleccionar el tema de la presente tesina sobre la economía social y la producción social.

Existe una marcada tendencia a definir a una nación como rica y con posibilidades de desarrollo, en función de sus recursos naturales e imágenes subliminales difundidas mediante mecanismos de mercadotecnia que condicionan el éxito sólo a seguir cierta forma de trabajo como asalariados dependientes de grandes empresas. Desafortunadamente, en nuestro país existen muchas personas que piensan de esa manera lo cual nos lleva a continuar con una inercia difícil de revertir.

Una forma de cambiar esa situación es mirar hacia el interior de México donde existe un gran potencial para superar sus limitaciones y pobreza, sustentado en la organización y la producción del sector social.

En la primera parte del trabajo se identifica que es la pobreza y posteriormente la magnitud que alcanza en nuestro país, pasando después a la exposición de lo que es el FONAES, cómo opera, a quiénes beneficia y los principales resultados alcanzados en el periodo 1992- 2000. En la parte final se plantean las perspectivas del FONAES, con base en las tendencias y políticas que aplica el sector público, así como las conclusiones y recomendaciones.

En el trabajo se resalta la investigación detallada sobre ventajas y desventajas que afrontan los grupos en las actividades productivas, con el fin de dar conocer en que aspectos se necesita reorientar o reforzar la actividad del FONAES o de cualquier otra institución que desarrolle acciones en el sentido de fomentar la producción social.

En la parte de los principales objetivos alcanzados por el FONAES de 1992 al 2000, debo resaltar que las opiniones sobre las ventajas y desventajas, fortalezas o debilidades, de cada uno de los programas instrumentados en las ramas o acciones económicas que apoya el Fondo son el resultado de un trabajo intenso y de mucho tiempo de todos los colaboradores del FONAES, incluyendo a los secretarios técnicos regionales, constituidos en mesas de trabajo en Ferias Nacionales, así como en áreas de seguimiento.

También es importante señalar que los datos sobre los principales resultados, corresponden a una recopilación de informes internos de trabajos depurados y a otras fuentes de información obtenidas durante los trabajos desarrollados como servidor público en el Fondo Nacional de Apoyo a Empresas Sociales (FONAES).

El sentido del presente trabajo, y a la vez nuestra modesta aportación, es hacer ver a quienes tengan la intención de atenuar o erradicar la pobreza extrema, que sí existen posibilidades para alcanzar logros importantes si se instrumentan mecanismos con base en las experiencias que aporta la operación del FONAES, sobre todo en la parte comprobada de las características que configuran a un grupo y a su empresa social exitosa.

I. Pobreza

Definir la pobreza o el grado de atraso de una población no es tarea fácil, requiere de la demarcación clara de criterios para establecer un sistema de medición aplicable en un país y que a su vez sea comparable entre distintos países.

Ya que el objetivo principal del presente trabajo es identificar una de las opciones viables para reducir en forma gradual y de preferencia permanentemente el grado de pobreza en nuestro país, lo primero a lo que tenemos que referirnos es a identificar su magnitud y la forma en que se mide.

En consecuencia se dan respuestas a las preguntas siguientes: ¿qué es la pobreza?, ¿cómo se mide?, ¿cuáles son los parámetros y las referencias para establecer su dimensión?

Cabe mencionar que el sistema de producción capitalista y el capitalismo "moderno" tienen como fin único la obtención de la máxima utilidad al menor costo.

A su vez, las utilidades se concentran en reducidos grupos financieros que también detentan el poder político.

Por tal motivo, en nuestro país se configuran formas de contratación y uso de mano de obra al menor costo posible, de tal manera que principalmente los campesinos y los obreros han vivido, viven y vivirán, esquemas de contratación que van desde la esclavitud disfrazada hasta el empleo interrumpido o temporal para no crear derechos laborales.

No es nuestra intención hacer un análisis detallado sobre la historia del fenómeno que da origen a la pobreza, sus causas y consecuencias, grado de aprovechamiento de los recursos naturales, políticas de gobierno, etc., ya que ello demandaría mucho tiempo y desviaría la atención de nuestro objetivo principal.

Sin embargo es importante describir que la intención de esta sección de la tesina es ubicar al lector en el contexto de la pobreza, considerando que hasta antes de los años ochentas las políticas de Gobierno se enfocaban a buscar mayores niveles de desarrollo de la economía y a atender el pago de la deuda externa como resultado de endeudamientos crecientes, que a su vez implicaban devaluaciones cíclicas sexenales y crisis financieras recurrentes.

Es a partir de finales de los años ochentas y principios de los noventas cuando el problema de la pobreza extrema comienza a tener dimensiones que requieren de la atención del Estado Mexicano.

I.1. Definición

En el diccionario se presentan las definiciones de pobre y pobreza de la siguiente manera: (1)

“**POBRE** adj. y s. (latín pauper). Desprovisto o mal provisto de lo necesario: *las clases pobres* (SINÓN. *Apurado, desdichado, desgraciado, desheredado, infeliz, necesitado, paría* V tb insolvente) || Escaso: *lengua pobre de sinónimos* (SINÓN. V. *estéril*) || Fig. Humilde modesto: *un pobre traductor* || Fig. Pacífico corto de genio: *es un pobre chico sin pretensiones* || Más pobre que Carracuca, que una rata, muy pobre. || - mendigo: *pobre porfiado saca mendrugo.*”

“**POBREZA** f. Estado del que carece de lo necesario para vivir: *pobreza no es vileza.* || Falta, escasez: *pobreza de recursos.* (SINÓN. *Apuro, estrechez, indigencia, inopia, miseria, molestia, necesidad, pauperismo, penuria, privación.* Pop. *Piojería*) || 4 Dejación voluntaria de todo lo que se posee: *voto de pobreza.* || Escaso haber de la gente pobre. || Fig. Falta de magnanimidad, de nobleza, de gallardía: *pobreza de espíritu.* || - CONTR. *Riqueza, fortuna.*”

Otra interpretación a considerar es la de que una persona es pobre cuando se encuentra en una situación en la que carece de capacidades y oportunidades de desarrollo, debido a ingresos escasos, a insalubridad, desnutrición, vulnerabilidad a las enfermedades y a las inclemencias del medio ambiente que inciden negativamente en sus oportunidades de salir adelante.

Ante estas vicisitudes el pobre no tiene ninguna oportunidad de despojarse de su situación a menos que reciba ayuda externa a su núcleo familiar o a su entorno económico más cercano.

(1) RAMÓN GARCÍA - PELAYO Y GROSS. *Pequeño Larousse Ilustrado. Diccionario edición 1987, página 817*

Como se puede observar, entender el significado de las palabras pobre y pobreza lleva implícito el comparar la situación de un individuo o de un grupo social y de su situación de carencia de lo necesario para vivir, respecto a su entorno determinado por factores económicos, biológicos, sociales y de políticas del sector público que determina cada país.

En los países industrializados y con base en los parámetros establecidos por la Organización de las Naciones Unidas, se define a la pobreza humana y a las líneas de pobreza de la siguiente manera: (2).

"Pobreza humana. Denegación de opciones y oportunidades básicas de desarrollo humano, reflejada en una vida breve, falta de educación básica, falta de medios materiales, exclusión y falta de libertad y dignidad. Es multidimensional más que unidimensional y está centrada en la gente, concentrándose en la calidad de la vida humana más bien que en posesiones materiales."

1.2. Niveles

Como se observó en el último párrafo, el concepto de pobreza puede tener diferentes dimensiones de acuerdo ciertas políticas de Estado o a ciertos criterios, lo que a su vez puede complicar el trabajo si necesitamos conocer o precisar condiciones de pobreza diferentes.

La acepción más común de la palabra pobre y de los distintos niveles de pobreza se pueden resumir en que pobre es la persona que apenas tiene lo indispensable para vivir, y que una persona muy pobre es aquella que además no cuenta con lo suficiente para cubrir sus necesidades básicas.

Como la pobreza no es una situación homogénea ya que existen distintos niveles de carencias relativas, entonces es necesario determinar criterios para medirla con base en características específicas.

Definir niveles de pobreza es indispensable para determinar el tipo de acciones que deben desarrollarse para atender a la población más necesitada en primera instancia y los grados de atención o prioridades para los siguientes estratos de pobreza.

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

Cabe señalar que clasificar en ambas condiciones implica un cierto grado de arbitrariedad al definir los parámetros que distinguen a los más pobres entre los pobres.

Pobreza Extrema o Absoluta.- Los pobres extremos o absolutos son "...los que no pueden proveerse una alimentación suficiente que les permita desempeñarse adecuadamente. Las personas más desnutridas son más vulnerables a la enfermedades, corren el riesgo de desarrollar deficiencias antropométricas, en ocasiones son apáticos y, en general, son menos capaces de llevar una vida sana con la suficiente energía para desempeñarse de manera satisfactoria en la escuela o en el mercado de trabajo..." (3)

Pobreza Moderada o Relativa.- Los pobres moderados o relativos son los que "...no pueden satisfacer necesidades que, dado el nivel de desarrollo del país, se consideran básicas. Sin embargo, su situación es fundamentalmente distinta en el sentido en que su alimentación y salud les permite participar de modo activo en el mercado de trabajo, aprovechar las oportunidades de educación, tener movilidad y afrontar más riesgos. Su pobreza es relativa: en comparación con el resto de la población carecen de ciertos bienes y servicios que, dada la riqueza nacional, todos deberían disfrutar..." (4)

(3) LEVY, SANTIAGO. *La Pobreza en México: Causas y Políticas para Combatirlas* (varios autores). Páginas. 18-19

(4) *Ibidem*. Pág. 19

1.3. Medición.

1.3. 1. Métodos para medir la pobreza

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

Los individuos o grupos sociales en pobreza moderada requieren de medidas inmediatas, pero no tan urgentes, para salir de la marginación y reducir su vulnerabilidad a la situación en que se encuentran.

Una vez mejoradas sus condiciones de nutrición, tendrán la capacidad para desarrollarse física e intelectualmente. Una mayor esperanza de vida es resultado de una buena alimentación y una vida sana.

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

Desde el punto de vista de la metodología y sobre todo desde el punto de vista práctico, quienes elaboran investigaciones y las políticas que de ellas se derivan para determinar una línea divisoria entre la pobreza extrema o absoluta y la moderada o relativa, tienen un gran reto.

Separar mediante una línea los beneficios que recibirán unas personas en pobreza extrema, significa que otras personas serán excluidas de ellos, debido a que los recursos presupuestales son escasos en relación a la magnitud del problema.

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

Para fines prácticos de esta investigación solo utilizaremos los conceptos de pobreza extrema y moderada.

Para quienes deseen profundizar más sobre las diferentes discusiones conceptuales sobre la pobreza, se recomienda consultar el libro Pobreza y Distribución del Ingreso en México: BOLTVINIK, JULIO y HERNÁNDEZ LAOZ, ENRIQUE, páginas. 30-37

A continuación presentamos un resumen de las principales características de los métodos de medición de la pobreza.

1.3.2 Método de las necesidades básicas insatisfechas.

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

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

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

El método no toma en cuenta lo que los individuos consumen en sus hogares de manera privada; incorpora solo solamente el consumo público. Considera para su medición las políticas sociales que los Gobiernos instrumentan a través de programas sociales de asistencia para combatir la pobreza. También se incluyen como determinante de la pobreza los recursos destinados por los Gobiernos al desarrollo de los recursos humanos (capacidades y habilidades); considera como condiciones educativas la asistencia escolar y el grado escolar del jefe de familia como indicador de superación de pobreza, y como condición económica, cuantas personas dependen de él.

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

Estas necesidades básicas pueden variar de un estudio a otro aun en el mismo país, toda vez aunque se aplican los mismos indicadores pueden diferir los criterios para definir los valores de estas variables; como ejemplo tenemos:

1). El caso del hacinamiento de los hogares algunas autoridades o investigadores pueden determinar como hacinamiento familiar a 3 personas por habitación mientras otros podrían determinar 4 ó 5 personas.

2). El nivel de grado escolar del jefe de familia, donde se podría determinar sin primaria, al tercer grado, al sexto grado o simplemente el saber leer y escribir.

El método marca la siguiente secuencia:

Establecimiento de un padrón de las necesidades básicas y la cantidad de bienes y servicios necesarios para satisfacerlas;

Selección de variables e indicadores para cada una de las necesidades los cuales determinan un nivel mínimo por debajo del cual los integrantes del hogar no satisfacen la necesidad en cuestión.

Clasificación de los hogares o familias de acuerdo a los resultados de las variables. Los que solo tienen una necesidad insatisfecha son pobres y los que tienen más de una necesidad insatisfecha son pobres extremos.

Se considera que este método tiene la desventaja de que carece de registros a nivel regional y por grupos sociales, así como de una medida que proporcione información sobre la dimensión del total de todas, vélgase la expresión, las necesidades insatisfechas.

1.3.3 Método del ingreso o de la línea de pobreza

Establece tres registros de variables básicas

- La canasta básica,
- La canasta normativa de satisfactores esenciales; y
- La canasta submínima.

Este método solo considera el nivel de ingreso y las necesidades básicas de bienes sin tomar en cuenta el nivel de satisfacción de la familia.

A través de un ingreso mínimo preestablecido se definen los niveles de bienestar, de pobreza en general y de pobreza extrema.

En éste método tampoco se incluyen los datos sobre los servicios públicos, subsidios y recursos de programas sociales en general que destinan los Gobiernos para combatir la pobreza.

Como un ejemplo sobre los resultados que proporciona este método podemos ver la información que maneja el Banco Mundial para establecer líneas de la pobreza en el mundo: (5)

"Líneas de pobreza: para la comparación internacional, el Banco Mundial utiliza la línea de pobreza establecida en 1 dólar diario por persona. Esta línea se basa en el consumo de bienes y servicios. Se sugiere una línea de pobreza de 2 dólares diarios para América Latina y el Caribe. Para Europa oriental y las repúblicas de la ex Unión Soviética se ha utilizado una línea de pobreza de 4 dólares diarios; para los países industrializados se toma la línea de pobreza de los Estados Unidos de 14.40 dólares diarios por persona."

(5) DIVISIÓN DE ESTUDIOS ECONÓMICOS Y SOCIALES DEL GRUPO FINANCIERO BANAMEX - ACCIVAL.
México Social. Estadísticas seleccionadas 1996 -1998 MÉXICO SOCIAL., página 438

1.3.4 Método integral de la pobreza.

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

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

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

El Método Integral, es el resultado de integrar, válgase la redundancia, los otros dos métodos en uno solo para complementar lo mejor de la información de ambos; en él no solo se relacionan las variables de los otros dos métodos, sino que además se complementan a éstos.

El método integrado se fundamenta en tres supuestos: ⁽⁶⁾

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

⁽⁶⁾LENER BERTA. *América Latina: Los debates en Política Social, Desigualdad y Pobreza. Página 161.*

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

3.- Es necesario vincular las políticas económicas, el ingreso y las políticas sociales, vivienda, educación. Si combatir la pobreza es tarea conjunta de las políticas económicas y las políticas sociales, es necesario una medida que integre las dos dimensiones, que no las conserve escindidas."

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

- Del ingreso corriente que permite pagar bienes y servicios y que es el sustento del consumo privado;
- Del acceso a servicios gubernamentales (agua, drenaje, o similares, atención médica, educación), y presupone un ingreso adicional para recurrir a estos servicios;
- De la propiedad o derecho de uso de activos que proporcionan servicios de consumo básico. Esto hace referencia al patrimonio que se requiere para el mantenimiento y reparación de los distintos bienes;
- Del tiempo disponible para la educación, el descanso y el trabajo de hogar, o en este último caso, ingreso adicional para pagar por los servicios; y
- Del desarrollo.

Se puede resumir que el método integral de medición de la pobreza presupone que la pobreza se puede medir por recursos deficientes, mercancías escasas, por un déficit en las capacidades que impide adquirir bienes y servicios.

Mediante éste método se pueden distinguir diferentes tipos de pobres: pobres que tienen ingresos insuficientes y padecen al menos una necesidad básica insatisfecha, aquellos que no estando debajo de la línea de pobreza por bajos ingresos tienen al menos una necesidad básica insatisfecha y pobres que tienen ingresos insuficientes aunque no muestran ninguna necesidad básica insatisfecha.

Ventajas que ofrece este método:

Proporciona una imagen más precisa de las carencias que determinan el grado de pobreza;

Permite acrecentar la conciencia de la importancia de combatir la pobreza e indigencia;

Sus resultados permiten acrecentar el interés en la problemática de la pobreza;

Las desventajas de método integrado son:

Es un método complejo y poco práctico para evaluar y ponderar la pobreza.

La pobreza alcanza su justa dimensión y es posible que se considere exagerada, lo cual genera desconfianza.

II. Localización de la pobreza en México

La información que a continuación se presenta sobre la localización de la pobreza en México, corresponde a los datos base de estudios realizados sobre la geografía de la pobreza contenidos en la investigación del Doctor Genaro Aguilar, Gutiérrez, Premio Anual en Investigación Económica Maestro Jesús Silva Herzog 1998 (7)

Para dicha investigación se consideran los cálculos realizados a partir de los datos de 1996, de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares de México realizada por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) y disponibles a partir de 1998, así como las estadísticas de población del mismo INEGI.

Con los datos disponibles sobre el ingreso de las personas, o de las familias, se consideraron pobres todos los individuos cuyo ingreso fue igual o inferior a un valor preestablecido denominado línea de pobreza.

El procedimiento usual para determinar la línea de pobreza consistió en obtener, inicialmente, el valor de una canasta de alimentos que atienda las necesidades nutricionales de la familia, tomando en cuenta los alimentos usuales de las familias de bajos ingresos. Enseguida este valor fue multiplicado por un coeficiente teniendo como objetivo la cuantificación de los gastos necesarios en vivienda, vestido, transporte, salud, educación, etc.

(7) AGUILAR GUTIERREZ GENARO.- *Porris Editores Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM y Centro de Investigaciones económicas, Administrativas y Sociales del Instituto Politécnico Nacional, 2000.*

El Doctor Aguilar utilizó un procedimiento compuesto: Establecimiento de una canasta de alimentos; requerimientos de vivienda, vestido, transporte, salud y educación per capita a partir de lo cual se llega a una línea de pobreza, que equivale a medio salario mínimo de 1980 por persona. Aquellas personas que percibían un ingreso familiar per cápita similar o ligeramente inferior a dicho nivel son consideradas pobres. Los pobres extremos fueron aquellos individuos cuyo ingreso familiar por persona se ubicó en un nivel por debajo del salario mínimo de 1980.

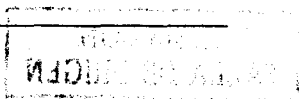
Cabe mencionar que el Dr. Aguilar recomienda una adecuada cuantificación de la pobreza como un esfuerzo sistemático de monitoreo de la pobreza regional, estatal y local, que a su vez sirva de pilar para la toma de decisiones en las políticas para fomentar acciones productivas de combate a la pobreza.

II.1. Análisis por entidad federativa

El registro de la población en situación de pobreza en la República Mexicana, en el año de 1996, es de **50'308,739** habitantes, de los cuales **25'680,513** correspondían al rango de pobreza extrema y **24'628,226** a pobreza moderada. Considerando que la población nacional era de 91'159,290 habitantes, la población en pobreza representaba el 55.2% de ese total; a su vez, el 28.2% se ubicaba en pobreza extrema y el 27.0% en pobreza moderada

La dimensión de la pobreza en nuestro país, en términos absolutos y relativos, y su localización en las entidades federativas es la siguiente:

La población nacional en México en 1996 era de 91'158,290 habitantes y los Estados que concentran el mayor número de ellos son el de México con 11.7 millones de habitantes, es decir el 12.8 por ciento del total, además del Distrito Federal con casi 8.5 millones (9.3%); Veracruz con 6.7 millones (7.4%); Jalisco con poco menos de 6.0 millones de habitantes (6.6%); Puebla con 4.6 millones (5.1%); y Guanajuato con 4.4 millones de habitantes (4.8%). Es decir, si consideramos solamente estas 6 entidades federativas con más de 4 millones de habitantes cada una, encontramos que acumulan el 46 por ciento del total del país. En el cuadro 1 de la siguiente página se pueden observar con detalle los datos sobre la población total, y el número de habitantes en condiciones de pobreza y de pobreza extrema por estado y/o entidad federativa:



Cuadro 1

Distribución, en 1998, de la población total, población pobre y población en pobreza extrema por Regiones, Estados y Entidades Federativas, incluyendo los datos de 1995 respecto a la distribución geográfica de la composición porcentual del Producto Interno Bruto

Región y Estado o Entidad Federativa	Población total		Población pobre		Población en pobreza extrema		Población pobre respecto a	Población en pobreza extrema respecto a total	Composición porcentual del P. I. B.
	Milones de habitantes (A)	%	Milones de habitantes (B)	%	Milones de habitantes (C)	%	100 (B/A)	100 (C/A)	1995
TOTAL NACIONAL	61.2	100.0	50.3	100.0	25.7	100.0	55.2	29.2	100.0
CENTRO	30.8	33.5	17.2	34	8.4	36.5	64.3	30.8	42.87
Distrito Federal	8.5	9.3	2.4	4.8	1.3	5.7	28.2	15.9	24.06
Hidalgo	2.1	2.3	1.4	2.8	0.8	3.2	67.2	38.6	1.59
México	11.7	12.8	8.2	16.3	4.5	17.6	89.9	38.5	10.52
Moravia	1.4	1.6	0.7	1.4	0.2	0.8	47.6	14.5	1.61
Puebla	4.6	5.1	3.2	6.5	1.6	7.5	70.2	41.8	3.22
Querétaro	1.3	1.4	0.7	1.3	0.3	1.1	52.4	22.9	1.41
Tlaxcala	0.9	1.0	0.6	1.1	0.3	1.1	65.3	32.3	0.56
GOLFO	6.8	8.3	6.4	11	2.8	11.1	63.1	33.7	8.42
Tabasco	1.7	1.9	1.3	2.5	0.7	2.8	71.7	41.5	1.48
Veracruz	6.7	7.4	4.1	8.1	2.1	8.3	60.8	31.7	4.94
NORESTE	6.1	6.7	1.8	4	0.8	2.8	32.0	10.8	8.03
Nuevo Leon	4.6	4.4	1.4	2.4	0.3	1.2	34.4	5.4	4.4
Tamaulipas	2.5	2.8	0.7	1.4	0.3	1.3	28.6	13.1	2.56
NOROESTE	7.9	8.7	2.6	5	0.7	2.8	31.3	9.2	8.8
Baja California	2.1	2.3	0.2	0.4	0.0	0.0	9.0	0.5	2.45
Baja California Sur	0.4	0.4	0.1	0.1	0.0	0.1	18.9	5.8	0.47
Nayarit	0.5	1.0	0.3	0.6	0.1	0.4	35.5	12.0	0.73
Sinaloa	2.4	2.7	0.9	1.8	0.2	0.9	37.4	9.7	2.21
Sonora	2.1	2.3	1.0	2.0	0.4	1.4	47.1	16.9	2.64
NORTE	8.8	10.9	5.3	10	2.1	8.2	53.8	21.2	8.40
Coahuila	2.2	2.4	1.1	2.2	0.3	1.2	50.6	14.1	2.78
Chihuahua	2.6	3.1	1.0	1.9	0.2	0.8	34.8	7.8	2.93
Durango	1.4	1.6	0.7	1.4	0.2	0.8	48.2	16.8	1.2
San Luis Potosí	2.2	2.4	1.5	2.9	0.8	3.0	67.3	34.9	1.77
Zacatecas	1.3	1.5	1.0	2.0	0.6	2.2	75.6	42.8	0.81
OCCIDENTE	18.8	17.1	8.8	18	3.8	14.6	67.0	24.0	13.88
Agua Calientes	0.9	0.8	0.4	0.8	0.1	0.5	48.0	15.1	0.88
Colima	0.5	0.5	0.1	0.3	0.0	0.2	26.5	8.8	0.83
Guanajuato	4.4	4.8	3.0	5.9	1.3	5.2	67.8	30.4	3.48
Jalisco	6.0	6.8	3.0	5.9	1.0	3.8	49.6	16.7	6.58
Michoacán	3.9	4.2	2.4	4.8	1.2	4.8	62.1	32.1	2.29
PENINSULA DE YUCATÁN	2.8	3.2	1.7	3	1.0	3.8	57.3	34.0	4.34
Campeche	0.6	0.7	0.4	0.8	0.2	0.8	62.7	33.3	1.64
Quintana Roo	0.7	0.8	0.3	0.5	0.1	0.4	39.6	13.5	1.34
Yucatán	1.6	1.7	1.0	2.0	0.7	2.6	64.7	43.5	1.26
SUR	8.7	10.7	7.6	15	5.2	20.4	77.7	53.7	5.81
Chiapas	3.6	3.9	3.2	6.4	2.3	8.8	89.4	63.3	1.82
Oaxaca	2.8	3.2	1.9	3.8	1.2	4.8	65.9	42.1	1.96
Oaxaca	3.2	3.5	2.4	4.8	1.7	6.7	75.4	53.6	1.71

Fuente: Cálculos realizados con base en los datos de la encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares de México 1996 INEGI. Registro electrónico 1998

Las entidades donde se ubica el mayor número de habitantes en condiciones de pobreza son: México con 8 millones de habitantes, el 16.3 % del total nacional; Veracruz con 4 (4.5%); Puebla con 3 (6.5%), Chiapas con 3.2 (6.4%); Guanajuato con 3 (5.9%); y Jalisco, también con 3 millones de habitantes (5.9%). En éstos seis Estados de la República se concentra el 45.5% de la población en condiciones de pobreza y el 51.3% del total nacional de la población en condiciones de pobreza extrema.

Si pasamos de la exposición de números absolutos a nivel nacional y sólo observamos las condiciones de la pobreza en términos relativos dentro de los límites de cada Estado o Entidad Federativa, encontramos la siguiente situación:

- En Chiapas el 89% padece pobreza y el 63% pobreza extrema.
- En cinco estados (Zacatecas, Oaxaca, Tabasco, Puebla, y México) en promedio el 75 por ciento de la población se ubica en la línea de la pobreza y de ellos, también en promedio el 56 por ciento en pobreza extrema.
- Nueve estados se ubican en la media de un 65 por ciento de su población en pobreza y 35 por ciento en pobreza extrema (Guanajuato, San Luis Potosí, Hidalgo, Guerrero, Tlaxcala, Yucatán, Campeche, Michoacán y Veracruz.)
- En siete estados la población que padece pobreza fluctúa entre el 47 y el 52 por ciento y de ellos en promedio el 17 por ciento en pobreza extrema. (Querétaro, Coahuila, Jalisco, Durango, Aguascalientes, Morelos y Sonora).
- En cinco estados poco más de una tercera parte (35 por ciento) de su población es pobre y un 11 por ciento, en promedio, se ubican en pobreza extrema (Sinaloa, Quintana Roo, Nayarit, Chihuahua y Nuevo León).
- En Tamaulipas, Distrito Federal y Colima la población pobre es poco menos del 30 por ciento y la ubicada en pobreza extrema del 12 por ciento, en promedio.
- Baja California y Baja California Sur registraron el 19 y 9 por ciento, respectivamente.

En el cuadro número 2 podemos observar las cifras de los comentarios anteriores:

Cuadro 2

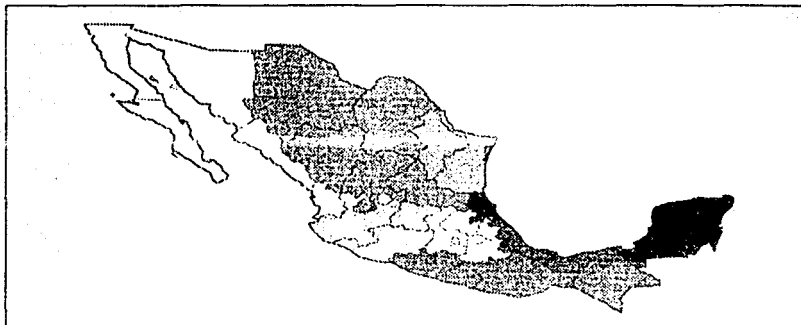
Pobreza y pobreza extrema 1995			
Valores relativos dentro de cada entidad federativa			
Estado o Entidad Federativa	Población Millones de habitantes	Población pobre respecto a la total %	Población en pobreza extrema respecto a la total %
Total nacional	91.2	55	28
Chiapas	3.6	89	63
Zacatecas	1.3	78	43
Oaxaca	3.2	75	54
Tabasco	1.7	72	42
Puebla	4.6	70	42
México	11.7	70	38
Guansjuato	4.4	68	30
San Luis Potosí	2.2	67	35
Hidalgo	2.1	67	39
Querétaro	2.9	66	42
Tlaxcala	0.9	65	32
Yucatán	1.6	65	44
Campeche	0.6	63	33
Michoacán	3.9	62	32
Veracruz	6.7	61	32
Queretaro	1.3	52	23
Coahuila	2.2	51	14
Jalisco	6.0	50	17
Durango	1.4	48	17
Aguaascalientes	0.9	48	15
Morelos	1.4	48	15
Sonora	2.1	47	17
Sinaloa	2.4	37	10
Quintana Roo	0.7	36	14
Nayarit	0.9	36	12
Chihuahua	2.8	35	8
Nuevo León	3.6	34	9
Tamaulipas	2.5	29	13
Distrito Federal	8.5	28	16
Colima	0.5	26	9
Baja California Sur	0.4	19	6
Baja California	2.1	9	1

Fuente: Cálculos realizados con datos de la encuesta Nacional de Ingresos y gastos de los Hogares de México, 1996. INEGI, 1998

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La distribución de estos porcentajes a nivel de Entidades Federativas agrupadas por Regiones se puede observar en el cuadro siguiente:

Cuadro 3



Región centro: D.F., Hgo., Mex., Mor., Pue., Gro., Tlax. PT 33.5% PP 56.5% PPE 30.8% CP PIB 42.97%	Región golfo: Tab., Ver. PT 9.3% PP 63.1% PPE 33.7% CP PIB 6.42%	Región noreste: N.L., Tam. PT 6.75% PP 32.0% PPE 10.5% CP PIB 9.03%	Región noroeste: B.C., B.C.S., Nay., Sin., Son. PT 8.7% PP 31.3% PPE 9.2% CP PIB 8.50%
Región norte: Coah., Chih., Dgo., S.L.P., Zac. PT 10.9% PP 52.8% PPE 21.2% CP PIB 9.49%	Región occidente: Aguas., Col., Gto., Jal., Mich. PT 17.1% PP 57.0% PPE 24.0% CP PIB 13.88	Región península de Yucatán: Cam., Q. R., Yuc. PT 3.2% PP 57.2% PPE 34.0% CP PIB 4.24%	Región sur: Chis., Gro., Oax. PT 10.7% PP 77.7% PPE 53.7% CP PIB 5.51%

PT Porcentaje de la población nacional que habita en la región

PP Porcentaje de la población en la región en condiciones de pobreza.

PPE Porcentaje de la población en la región en condiciones de pobreza extrema

CP PIB Composición porcentual del PIB 1995 en la región.

Fuente: Cálculos realizados con datos de la encuesta Nacional de Ingresos y gastos de los Hogares de México. 1996. INEGI. 1998

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Tanto en el cuadro 1 como en el 3, incluimos los datos de la composición porcentual del PIB en los estados y/o entidades federativas y en la región, respectivamente, solo como un dato de referencia que nos indica que obviamente en las áreas geográficas donde existe más infraestructura de la planta productiva el número de pobres es menor, aunque esto no es significativo ya que no existe una distribución equitativa del ingreso.

Como podemos observar, el número de pobres y sobre todo de pobres en situación de pobreza extrema es alarmante.

No obstante que estas cifras de 1995 nos muestran solo un "fotografía" de la situación, lo más grave es su tendencia a crecer como resultado de las políticas que permiten la entrada de productos industrializados y agropecuarios conforme a lo previsto por el tratado de libre comercio con los EEU y Canadá. La importación de productos en desigualdad de condiciones provoca el cierre de industrias y el abandono de actividades agropecuarias con el consecuente desempleo o subempleo y el incremento en el sector informal de servicios o pidiendo limosna como último recurso antes de pasar a ser parte de la población en pobreza extrema.

A finales del siglo 19 y principios del 20 la pobreza extrema en nuestro país se localizaba fundamentalmente en el medio rural y a tal grado, que generó una revolución.

Actualmente la pobreza se agudiza en el medio rural, aunque existe una marcada tendencia a crecer en las áreas urbanas específicamente en los asentamientos urbanos irregulares, que en sus orígenes se formaron con los emigrantes del campo a la ciudad.

En el cuadro 4, de la siguiente página podemos observar la situación que en 1995 existía tanto en el medio rural como en el urbano.

Cuadro 4

Concepto	Población (Porcentajes)		
	Total	Rural	Urbana
Total nacional	100.0	45.2	54.8
Población pobre	55.2	38.1	21.1
Pobresa extrema	28.2	18.2	12.0
Pobresa moderada	27.0	17.9	9.1
Población no pobre	44.8	9.1	33.7

Fuente: Cálculos realizados con base en los datos de la encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares de México, 1996. INEGI Registros Electrónicos 1998

¿Pero qué ha hecho el Estado Mexicano a través de la historia para solucionar o atenuar las consecuencias de este problema?

Los gobiernos federales de Estado Mexicano emanados de la Revolución de 1910-1917 establecieron instituciones y programas que fijaron las bases de un desarrollo económico y social, enfocado a consolidar la unidad nacional territorial, la reforma agraria, una industrialización a partir de la autonomía soberana con el control del petróleo y la minería, garantizar la educación y la salud, asegurar que todo el territorio estuviera comunicado, etc.

Estas acciones tenían la característica de tener un control centralizado para evitar una fragmentación del territorio y unificar a la población en torno a los principios de la soberanía nacional mexicana.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Posteriormente, de 1947 a 1982 los Gobiernos de la República, llevan a efecto programas parciales y aislados, para impulsar proyectos económicos y de desarrollo social que solucionaron diversos problemas, pero ya tomando en cuenta la participación de las entidades federativas en el momento de diseñar la planeación de las inversiones públicas federales, y es a partir de 1972 y 1976 cuando se da un impulso importante a la planeación de desarrollo social. Dichos programas correspondieron, principalmente, a las comisiones ejecutivas de las cuencas de los ríos Balsas y Grijalva, además del Programa Integral para el Desarrollo Rural que tuvo una cobertura a nivel nacional de 1972 a 1984, así como la entrada en operación de los COPRODES, hoy comités de planeación del desarrollo estatal (COPLADES).

Estos trabajos se orientan a intentar revertir la migración del medio rural a las ciudades y a crear polos de desarrollo, mediante la descentralización industrial, en centros urbanos regionales importantes y puertos industriales, con potencial y recursos naturales que permitirían atraer inversiones y generar actividades económicas.

El desarrollo económico del país desde los años setentas ha pasado por crisis económicas repetitivas cada sexenio lo que desaceleró el crecimiento económico. La crisis en 1995 se manifestó con una reducción del 6.2 por ciento en el PIB, inflación del 52 por ciento y un nivel de desempleo del 7.6 por ciento de la población económicamente activa.

Desde nuestro particular punto de vista consideramos que además de los "errores de política financiera", otros factores han determinado el crecimiento de la pobreza en nuestro país, y corresponden de manera directa o indirecta a la entrada en vigencia del tratado de libre comercio con EEUU y Canadá. Por tal motivo revisaremos las políticas y programas de gobierno a partir de esos años.

Con base en el Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000, el Gobierno de la República, establece programas macroeconómicos orientados a reducir la inflación, disminuir el déficit en la balanza de pagos, fomentar la inversión del sector privado, estimular la productividad y hacer competitivos los productos de nuestro país a nivel internacional.

Para solucionar los problemas de desempleo y de pobreza de la población más afectada por las crisis y el creciente desempleo el Gobierno Federal creó la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad, encargada de estudiar, diagnosticar y definir políticas, estrategias y acciones específicas, con un enfoque de desarrollo regional dirigido específicamente a los grupos y sectores prioritarios.

El Programa para Superar la Pobreza 1995 - 2000, derivado de los trabajos de la comisión mencionada, se orientó fundamentalmente a establecer una política social con carácter participativo, integral y federalista, que incidiría directamente en las principales causas que determinan la pobreza. Asimismo estableció que las acciones que se realizarían deberían fundamentarse en acuerdos entre la Federación y los Estados o Entidades Federativas, para garantizar los resultados previstos en las estrategias, y a su vez aplicarse en forma coordinada y coherente en las regiones con mayor rezago económico y social.

Los lineamientos específicos de cada programa marcaban:

- Tomar en cuenta experiencias de años anteriores
- Fortalecer la capacidad de respuesta de las instituciones y promover el potencial de las organizaciones sociales y ciudadanas
- Sumar esfuerzos y recursos públicos y privados, incluyendo los de los propios beneficiarios, para atender a la población más vulnerable
- Operar los aspectos de la programación y aplicación del presupuesto con la coordinación efectiva entre los tres órdenes de gobierno.

- Establecer, mediante indicadores de rezago social y de insuficiencia de recursos, regiones o microregiones donde se aplicarían los programas de manera diferenciada de acuerdo a su problemática específica.

- Formular y realizar los trabajos a través de acuerdos y estrategias estatales en el seno de los Convenios de Desarrollo Social y de los COPLADES, con mecanismos de coordinación, seguimiento y evaluación, que la coordinación de la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, estableció con base en la firma de Convenios de Desarrollo Social que año con año signará el Ejecutivo Federal con cada uno de los Gobiernos Estatales.

Los recursos canalizados al programa para superar la pobreza los podemos observar a continuación en los cuadros 5 y 6 donde se identifica las cantidades del gasto federal canalizados durante el período 1994 – 2000 al combate de la pobreza extrema en el medio rural y en el medio urbano.

Cuadro 5

Combate a la pobreza extrema 1994 -2000				
Gasto público federal en programas de combate a la pobreza rural (millones de pesos)				
Año	Suma	Desarrollo del capital humano a	Oportunidades de Ingreso b	Desarrollo del capital físico c
Total	190,805.2	82,782.5	33,467.2	34,555.5
%	100.0	54.9	22.2	22.9
1994	6,633.1	4,408.1	1,440.0	995.0
1995	11,234.4	6,293.9	2,436.5	2,504.0
1996	16,321.8	8,315.5	3,287.1	3,719.2
1997	19,009.5	10,040.8	4,468.0	4,502.9
1998	25,287.9	13,303.1	5,783.6	6,111.2
1999	32,456.2	17,684.7	7,217.7	7,552.8
2000	40,564.3	22,556.0	8,836.3	9,171.4

a.- Incluye programas alimentarios y subsidios dirigidos a la alimentación, a la educación y a la salud

b.- Incluye programas y acciones de empleo temporal, crédito a la palabra y acciones de la SAGAR, SEMARNAP, CONAZA, mujeres campesinas y del FONAES

c.- Incluye programas de infraestructura municipal, agua potable y saneamiento caminos y telefonía, principalmente

Fuente: Información elaborada con base en datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Sexto Informe de gobierno- Anexo 2000. Cifras en millones de pesos

En la columna de oportunidades de ingreso están considerados los programas de empleo temporal, crédito a la palabra; zonas áridas y proyectos agrícolas, además de aquellos que directamente maneja el Fondo Nacional de Apoyo a Empresas Sociales (FONAES). En este cuadro 5, podemos observar que un 54.9 por ciento de los recursos en el medio rural se destinan a acciones de bienestar social, un 22.9 por ciento a crear o mejorar la infraestructura para el campo y sólo un 22.2 por ciento a actividades productivas.

En todos los casos la generación de empleos y de los ingresos es temporal con excepción de los recursos del FONAES que para el período 1994 – 2000 sumaron 3,827.3 millones de pesos, lo que representa el 11.4 por ciento de los recursos destinados a oportunidades de ingreso y solo el 1.7 por ciento del total (ver columna 6 del cuadro 7).

Cuadro 6

**Combate a la pobreza extrema
1994 - 2000
Gasto público federal en programas de combate a la pobreza urbana
(millones de pesos)**

Año	Suma	Desarrollo del capital humano a	Oportunidades de Ingreso b	Desarrollo del capital físico c
Total	80,149.9	35,439.8	9.0	44,707.0
%	100.0	44.2	9.0	55.8
1994	7,390.1	1,641.2	0.0	5,748.9
1995	8,898.6	2,495.0	0.0	6,202.7
1996	8,687.4	4,082.2	0.0	4,585.2
1997	8,856.8	3,686.2	0.0	5,170.6
1998	22,774.3	16,933.6	0.0	5,840.7
1999	10,687.3	2,880.0	0.0	7,787.3
2000	13,092.4	3,720.8	0.0	9,371.6

a. - Incluye programas alimentarios y subsidios dirigidos a la alimentación, a la educación y a la salud.

b. - Incluye programas y acciones de empleo temporal, crédito a la palabra y acciones de la SAGAR, SEMARNAP, CONAZA, mujeres campesinas y del FONAES.

c. - Incluye programas de infraestructura municipal, agua potable y saneamiento caminos y telefonía, principalmente.

Fuente: Información elaborada con base en datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Sexto Informe de gobierno- Anexo 2000. Cifras en millones de pesos

En la parte de recursos destinados al ámbito urbano del cuadro 6 se puede observar que no se destinaron recursos a oportunidades de ingreso, debido a que las políticas de gasto se orientaban principalmente al medio rural en este rubro.

Cuadro 7

**Combate a la pobreza extrema
1994 - 2000**

Participación del FONAES en el gasto público federal en programas de combate a la pobreza

Año	Gasto (millones de pesos)			FONAES	
	Suma	Ambito		Inversión pública (Millones de pesos) d	Porcentaje respecto a la suma e=d/a
		Rural	Urbano		
	a	b	c		
Total	230,953.1	150,806.2	80,146.9	3,827.3	1.7
%	101.7	65.3	34.7	1.7	
1994	14,323.2	6,033.1	7,290.1	189.5	1.3
1995	19,933.0	11,234.4	8,698.6	333.3	1.7
1996	23,989.2	15,321.8	8,667.4	463.4	1.9
1997	27,866.3	19,009.5	8,856.8	599.4	2.2
1998	48,062.2	25,287.9	22,774.3	707.8	1.5
1999	43,122.5	32,455.2	10,667.3	723.3	1.7
2000	53,656.7	40,564.3	13,092.4	810.6	1.5

Fuente: Información elaborada con base en datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Sexto informe de gobierno-Anexo 2000. Cifras en millones de pesos

Los resultados de los programas de Solidaridad permitieron una derrama de recursos importantes en todo el territorio nacional y los beneficios directos a la población objetivo fueron significativos porque los grupos con mayores rezagos de atención se constituyeron en comités comunitarios y en gran medida, definieron el destino de los recursos y su administración. Sin embargo la derrama, con cargo al presupuesto como fondo perdido, sólo mejoro sensiblemente los niveles de bienestar social y la generación de empleos temporales. En estos casos la solución al problema de la pobreza funcionó como un paliativo temporal.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Sólo en aquellas comunidades donde se instrumentaron oportunidades de ingresos a través de proyectos productivos se alcanzó la generación de empleos permanentes y la capacidad para recuperar parte de la inversión.

Como el objetivo del presente trabajo es identificar la opción más viable para la superación de la pobreza a través de la producción social, y como el empleo temporal no lo permite, no profundizaremos en los pros y contras que representaron la aplicación de los programas para el desarrollo Humano y Físico.

Pero recordemos que el principal reto a corto plazo es revertir de manera permanente la tendencia de crecimiento de la pobreza, lo cual sólo será posible si se logran identificar y crear empresas productivas que generen empleos permanentes y sustentables, con capacidad para eliminar el autoconsumo y abastecer el mercado interno, local, regional y nacional, en ese orden progresivo y posteriormente incursionar en forma exitosa en los mercados mundiales.

Lograrlo es un gran reto ya que para ello se requieren muchos recursos que no están disponibles, además de que no existe la intención de canalizarlos por parte del sector público federal quien sigue a pie puntillas las recomendaciones privatizadoras del Fondo Monetario Internacional (FMI), a la vez que los capitales del exterior sólo destinan recursos a la especulación en la bolsa de valores.

Al revisar el comportamiento de los programas federales de inversión y su capacidad para la generación de empleos permanentes en grupos desvalidos, encontramos que solo las acciones realizadas en el Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER, programa ya desaparecido) y por el FONAES han logrado ese objetivo.

Pero ¿qué es el Fondo Nacional de Apoyo a Empresas Sociales? Conocido por sus siglas FONAES y pronunciado con afecto por los beneficiarios de sus programas como "FONAÍS".

III.- Fondo Nacional de Apoyo a Empresas Sociales (FONAES)

III. 1. Antecedentes

A finales de los años ochentas, nuestro país pierde la autosuficiencia alimentaria, y pasa a ser importador de granos básicos y alimentos en general, como resultado de una baja drástica en la rentabilidad de las actividades agropecuarias lo cual aumentó el desempleo rural y aceleró la migración del campo hacia los centros agrícolas, las ciudades y el extranjero.

Las principales causas que lo llevaron a esta situación fueron:

- Reducción de los recursos presupuestales destinados a la atención de las actividades productivas de los sectores de mayor pobreza;
- Privatización de empresas del Estado que apoyaban indirectamente al sector agropecuario; y
- Apertura comercial y participación creciente de inversiones extranjeras en sectores estratégicos.

Ante la negativa del Estado Mexicano para incrementar los recursos presupuestales a fondo perdido o subsidios que paliaban las deficiencias en la producción, las demandas de soluciones por parte de los grupos más desprotegidos crecieron.

Los grupos de productores agropecuarios, los indígenas y los artesanos acudieron a las instituciones financieras privadas y a la banca de desarrollo para solicitar apoyos, pero sus condiciones precarias no los hacían sujetos de crédito.

Cabe señalar que las solicitudes de apoyos para proyectos productivos en el ámbito rural no sólo se presentaban como la continuación de dádivas paternalistas a fondo perdido para subsanar condiciones de autoconsumo, sino que en gran medida existían propuestas con ideas muy claras para el desarrollo de pequeños, medianos y hasta grandes proyectos productivos en los cuales se podían recuperar los recursos, a la vez que se generaban empleos permanentes.

Podemos decir sin lugar a duda de equivocarnos, que un grupo de estudiosos de la problemática de la economía nacional y en especial del medio rural entendieron la importancia de dar una respuesta adecuada a estas demandas. El Ingeniero Carlos Rojas y del Doctor Enrique del Val -, que por cierto tuvieron experiencias de trabajo con el PIDER-, promueven la constitución del **"Programa Nacional de Apoyo a las Empresas de Solidaridad"**, misma que cristaliza mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 1991, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), entidad cabeza de sector y globalizadora para efectos del manejo de los Fondos de Solidaridad para la Producción y los Fondos de Solidaridad para Comunidades Indígenas.

El Programa y el Fondo Nacional de Apoyo a las Empresas de Solidaridad, se crean como un complemento indispensable de las acciones de Programa Nacional de Solidaridad y como la posibilidad de fortalecimiento del sector social, para coadyuvar en su transformación como un sector productivo que ofreciera medios de vida a un gran número de mexicanos, especialmente a los que necesitan apoyo para constituirse como una opción económica rentable, y por ende, para impulsar el trabajo productivo de los campesinos, indígenas y grupos populares de las áreas urbanas dedicados a actividades agrícolas, forestales, pesqueras, agroindustriales, extractivas, microindustriales y otras similares.

Es importante destacar que el programa prevé reconocer los diversos grados de experiencia productiva, capacidad y productividad de los productores sociales por beneficiar, así como su manera de agruparse para lograr sus objetivos, por eso la manera de asociarse sería flexible y permitiría todas las figuras legales posibles.

El Programa y el Fondo Nacional de Apoyo a las Empresas de Solidaridad se concibieron como un nuevo instrumento ágil que permitiría apoyar al sector social como asociado en participación minoritaria, sin convertir por este hecho a las empresas en posibles empresas paraestatales.

La relación entre las empresas y el programa sería asociativa, a través de la aportación de recursos de capital de riesgo temporal para su empleo eficiente y productivo.

Esta aportación inicial no se entregaría a fondo perdido, ni como donación, sino que se suscribiría un convenio, con el compromiso de recuperar y reintegrar al programa los recursos recibidos.

De esta manera los recursos del fondo se recuperarían y podrían canalizar a nuevos proyectos o actividades productivas del sector social. Durante la derrama de los recursos se impulsa la creación de actividades productivas rentables, empleos permanentes con efectos multiplicadores en actividades complementarias y la reducción de la pobreza extrema.

III. 2. Marco jurídico

La constitución del Programa, del Fondo, de la Coordinación General encargada de su funcionamiento, así como las de atribuciones, funciones, formas de organización y de operar y evaluar las acciones se fundamentan en los siguientes decretos:

- Decreto por el que se establecen el programa y el fondo de apoyo a las empresas de solidaridad. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de diciembre de 1991.
- Acuerdo por el que se regula la organización y funcionamiento interno del órgano desconcentrado denominado coordinación general del programa nacional de apoyo para las empresas de solidaridad. Publicación del Diario Oficial de la Federación del 14 de diciembre de 1992 y reformas y adiciones de fecha 26 de mayo de 1999.
- Acuerdo por el que la Secretaría de Desarrollo Social publica las reglas de operación del programa de empresas sociales financiado con recursos federales considerados como transferencias federales del ramo general 26 desarrollo social y productivo en regiones de pobreza, previsto en el presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal de 1999, a cargo de la coordinación general del programa nacional de apoyo para las empresas de solidaridad (FONAES). Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de marzo de 1999.
- Acuerdo por el que se crea el consejo consultivo de la coordinación general del programa nacional de apoyo para las empresas de solidaridad. Contenido en la publicación del Diario Oficial de la Federación del 26 de abril de 1999.

El Programa y el Fondo de Apoyo para las Empresas de Solidaridad se crearon por Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 1991.

También, dicho decreto estableció la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad, cuya naturaleza jurídica es la de un órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social, que tiene a su cargo la elaboración, coordinación y operación del Programa y del Fondo.

A continuación enumeraremos las principales leyes, normas, reglamentos y disposiciones legales específicas que deben tomarse en cuenta y/o aplican, permanentemente o de manera temporal en el entorno de los trabajos del FONAES para el mejor desarrollo de sus atribuciones:

- Ley orgánica de la administración pública federal. (Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976)
- Ley de planeación. (Diario Oficial de la Federación del 5 de enero de 1983)
- Reglamento interior de la Secretaría de Desarrollo Social. (Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1995)
- Acuerdo por el que se delegan las facultades a los servidores públicos que se mencionan, para celebrar convenios y contratos en materia de prestación de servicios profesionales, capacitación, arrendamiento, comodato y los relativos a congresos y convenciones. (Diario Oficial de la Federación del 25 de enero de 1993)
- Acuerdo secretarial por el que se delega en los ciudadanos subsecretarios, oficial mayor, titulares de los órganos desconcentrados, titulares de las unidades coordinadoras, titulares de las delegaciones estatales y directores generales de las unidades administrativas de la Secretaría de Desarrollo Social, la facultad de autorizar los cambios de modalidad de obra pública que se menciona. (Diario Oficial de la Federación del 8 de abril de 1994)

- Acuerdo por el que se delega en el subsecretario de desarrollo regional la facultad de expedir los lineamientos, reglas de operación y demás instrumentos jurídico - administrativos que corresponde emitir a la Secretaría de Desarrollo Social, conforme a lo previsto en el decreto de presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal de 1999. (Diario Oficial de la Federación del 25 de febrero de 1999)

- Bases de colaboración interinstitucional que celebran las secretarías de desarrollo social; medio ambiente, recursos naturales y pesca; comercio y fomento industrial; agricultura, ganadería y desarrollo rural; comunicaciones y transportes; educación pública; salud y reforma agraria, representadas por sus titulares...", "...para fomentar el desarrollo sustentable en regiones de atención inmediata, regiones prioritarias y áreas o grupos sociales prioritarios, al tenor de los siguientes antecedentes, declaraciones y cláusulas" (Bases signadas el 5 de mayo de 1999)

- Acuerdo de coordinación interinstitucional que celebran las secretarías de hacienda y crédito público, de desarrollo social, medio ambiente, recursos naturales y pesca, de agricultura, ganadería y desarrollo rural y de reforma agraria, con el objeto de establecer las reglas para la constitución y manejo del fondo para el apoyo a proyectos productivos de las organizaciones agrarias. (Diario Oficial de la Federación del 30 de agosto de 1999)

III. 3. Misión, Visión y Objetivos.

El que y el como el FONAES busca solucionar la pobreza se pueden resumir de manera sencilla en los términos de su misión, visión y los objetivos específicos que a continuación se mencionan: (8)

“3.1 Visión

Fortalecer la capacidad productiva de la población en pobreza extrema.

3.2 Misión.

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

3.3 Objetivos

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

1. Favorecer la creación y consolidación de empresas sociales y proyectos productivos de carácter social que sean viables, concebidos, desarrollados, operados y administrados por las comunidades, grupos y organizaciones sociales.
2. Promover el mejoramiento de capacidades empresariales y técnicas de quienes integran los proyectos y las empresas sociales.
3. Promover una alta tasa de recuperación de los apoyos con el fin de impulsar la sustentabilidad financiera del FONAES e incrementar la canalización de recursos al programa,
4. Favorecer el desarrollo, adaptación y uso de tecnología apropiada a las condiciones sociales y ecológicas de los grupos apoyados.

(8) Acuerdo por el que la SEDESOL publica las reglas de operación...". "...de empresas sociales financiado con recursos federales..." del (FONAES). Diario Oficial de la Federación, 31 de marzo de 1999.

5. Facilitar la integración de empresas y grupos sociales en cadenas productivas, para promover su productividad y mejorar sus condiciones de participación en los mercados.

6. Complementar otros instrumentos del gobierno federal.

7. Complementar la capacidad y la iniciativa de los beneficiarios del programa.*

Como podemos observar, la misión, la visión y los objetivos del FONAES, consideran como parte fundamental en sus definiciones, el atender a la población en pobreza extrema y apoyar la creación de actividades productivas que le permita ser autosuficientes en cuanto a trabajo e ingresos para superar su condición precaria.

III. 4. Estructura orgánica

Con el objeto de que la gestión administrativa de la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad, FONAES se realice adecuadamente en el sentido de orientar y conducir las acciones de promoción fomento, apoyo, evaluación y seguimiento de los procesos de creación, operación y desarrollo, así como la consolidación de los proyectos y empresas, sociales, se determinó establecer la estructura orgánica siguiente: (9)

Un Consejo Consultivo.

Una Coordinación General;

Ocho Direcciones Generales y una Contraloría Interna de acuerdo al siguiente orden

- Empresas Agrícolas, Agroindustriales y Extractivas
- Empresas Pecuarias, Forestales y Pesqueras
- Comercialización
- Fondos y Microempresas
- Operación Regional
- Planeación y Asistencia Técnica
- Jurídica
- Finanzas y Administración
- Contraloría Interna.

31 Representaciones Estatales y Una Representación en el Distrito Federal

(9) Información elaborada con base en los datos del Acuerdo por el que regule la organización y funcionamiento interno del órgano desconcentrado denominado Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad. Diario Oficial de la Federación, 14 de diciembre de 1992, marzo de 1999 y reformado y adicionado por el acuerdo publicado el 26 de mayo de 1999.

Cabe mencionar que desde que inició sus actividades el FONAES, la estructura administrativa es casi la misma con excepción del consejo consultivo que se crea a partir del 26 de abril de 1999.

El Consejo Consultivo de la Coordinación General se crea como una instancia de participación ciudadana que se reunirá cuando menos una vez cada tres meses para emitir opiniones y formular propuestas sobre la conducción, orientación, seguimiento de las acciones instrumentadas por la Coordinación General y esta integrado por un Presidente (el Secretario de Desarrollo Social), un Secretario Ejecutivo (el Subsecretario de Desarrollo Social de la SEDESOL), un Secretario Técnico que será el Coordinador General del FONAES, así como por los consejeros que invite a participar la SEDESOL, a través del Coordinador General del FONAES.

Los consejeros podrán ser ciudadanos de reconocido prestigio académico, profesional, científico y cultural; representantes de las organizaciones civiles, gremiales, empresariales y profesionales, miembros distinguidos de organismos internacionales y de la banca de desarrollo, así como servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de los Estados y Municipios.

Para el desarrollo de los trabajos en el seno de Consejo se formarán grupos de trabajo o comisiones sobre temas específicos. Asimismo, las propuestas, opiniones o demás temas por tratar serán presentados en el seno del Consejo y servirán para coadyuvar en la consecución de los fines del FONAES; así como para intercambiar información técnica relativa a las funciones de ambos.

Las Direcciones Generales de Empresas Agrícolas, Agroindustriales y Extractivas; de Empresas Pecuarias, Forestales y Pesqueras; de Comercialización y de Fondos y Microempresas tiene bajo su cargo directo - de acuerdo a su especialidad -, las tareas de captar las propuestas de los campesinos, indígenas o grupos populares urbanos, de analizarlas y convertirlas en proyectos o actividades productivas, a través de la autorización y ministración de recursos conforme a las políticas específicas, lineamientos y criterios de cada uno de los instrumentos de apoyo del FONAES.

Cabe mencionar que además cada Dirección General define sus programas y presupuestos anuales, así como los términos de las Reglas de Operación por aplicarse en cada ejercicio presupuestal.

Las Direcciones Generales mencionadas desarrollan su trabajo a través de las 32 Representaciones en la República quienes envían la información, proyectos y demás documentación a las oficinas centralizadas en la Ciudad de México. A su vez, las 31 Representaciones Estatales y la Representación en el Distrito Federal son coordinadas en sus trabajos por la Dirección General de Operación Regional de quien dependen orgánicamente.

El personal técnico y administrativo de oficinas centrales en el año 2000 era de trescientos cincuenta servidores públicos, que incluían catorce Directores de Área, siete jefes de Unidad con funciones de Secretarios Técnicos, catorce subdirectores y catorce jefes de Departamento. A nivel de Representaciones Estatales y en el D.F. era de cuatrocientos cincuenta servidores públicos incluyendo los treinta y dos Representantes y noventa y siete encargados de las oficinas regionales en las microregiones prioritarias.

Las sedes de las representaciones se ubican en las Capitales de los Estados y las Oficinas Regionales en las cabeceras Municipales más importantes de la Región.

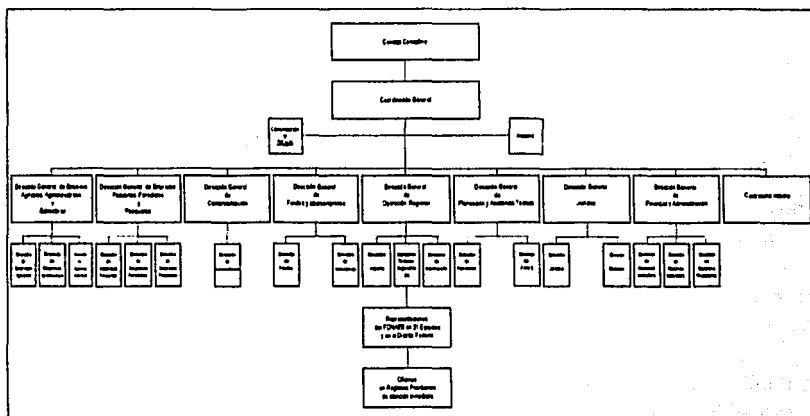
La máxima autoridad es el Coordinador General y de él dependen todas las Direcciones Generales. Cabe señalar que el Contralor Interno es nombrado por el Titular de la SECODAM, aunque realiza su trabajo en forma coordinada con todos los servidores públicos del FONAES.

La Dirección General de Planeación y Asistencia Técnica solo tiene a su cargo el programa especial denominado Fondo de Apoyo al Acompañamiento y Formación Empresarial, más conocido entre los beneficiarios por sus siglas FAAFE. La Dirección General Jurídica se encarga de brindar la asesoría y lineamientos sobre la concertación de contratos y la recuperación de las aportaciones desfasadas.

Finalmente la Dirección General de Finanzas y Administración es la encargada del control y gestión de los recursos humanos y materiales, así como de la integración del presupuesto anual, con base en las propuestas de las demás Direcciones Generales; y de la liberación y registro de los recursos que como aportaciones se otorgan a los beneficiarios del programa, una vez que el área técnica otorga su visto bueno.

A continuación presentamos un organigrama simplificado del FONAES

Cuadro 8



TESIS CON FALLA DE ORIGEN

III. 5. Mecanismos de operación

III. 5. 1. Instrumentos para otorgar los apoyos (aportaciones solidarias)

La Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad, en su carácter de órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social, obtiene los recursos para el fondo, mediante una asignación anual en el presupuesto de Egresos de la Federación, misma que ya incluye las recuperaciones por el reintegro de aportaciones solidarias de los beneficiarios. Asimismo, puede allegarse recursos estatales o municipales, a favor de los beneficiarios, mediante la concertación de convenios.

La parte de recursos autorizados en el presupuesto, desde su creación hasta el 2000, se relacionará más adelante en el apartado de los principales resultados.

A continuación nos referiremos al proceso de asignación de los recursos FONAES – beneficiarios de proyectos y/o actividades productivas del sector social.

La primer pregunta es ¿cómo proporciona el FONAES los recursos y hacia que tipo de actividades productivas?

Es importante destacar que los recursos no se les dan a los beneficiarios "a fondo perdido", sino que tiene la característica de que deben ser reintegrados, en parte o en su totalidad, para que se puedan redestinar a otros grupos o personas en situación de pobreza extrema.

Por tal razón se dice que el FONAES proporciona los recursos a los beneficiarios del programa como una "**aportación solidaria**".

Pero ¿qué es una aportación solidaria?

Una aportación solidaria se define como "...el acto formal mediante el cual FONAES otorga recursos del presupuesto federal a grupos del sector social organizado; a Gobiernos Estatales o Municipales o bien a instrumentos del sector privado o social para el desarrollo conjunto de proyectos productivos, ..." (10)

Las aportaciones solidarias se otorgan con base en ocho instrumentos de trabajo: Capital de riesgo, programa de empleo productivo, fondo de financiamiento, fondo de garantía, fondo de inversión y reinversión, fondo empresarial de capitalización, cajas solidarias y fondo de apoyo al acompañamiento y la formación empresarial.

A continuación, con base en los datos de las reglas de operación del año de 1999, que son las más representativas se transcriben - buscando simplificar y dar claridad a la exposición -, las definiciones, características, requisitos y parámetros a seguir en cada uno de estos ocho instrumentos: (11)

Capital de Riesgo- Es la aportación solidaria que se destinará a crear, ampliar, reactivar o consolidar un proyecto productivo o empresa social, a través de la modalidad de asociación en participación.

De acuerdo a las necesidades de cada grupo por beneficiar y en función de la viabilidad técnica, financiera, jurídica y social de cada proyecto específico, se determina el monto de la aportación, la cual no excederá el 35% por ciento del valor del proyecto y deberá utilizarse para incrementar el activo fijo o capital de trabajo. La aportación se recuperará en su valor nominal y por ningún motivo se canalizará al rescate de carteras vencidas o pagar pasivos y será recuperable en su valor nominal.

(10) Acuerdo por el que la Secretaría de Desarrollo Social publica las reglas de operación del programa de empresas sociales financiado con recursos federales considerados como transferencias federales del ramo general 26 desarrollo social y productivo en regiones de pobreza, previsto en el presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal de 1999, a cargo de la coordinación general del programa nacional de apoyo para las empresas de solidaridad (FONAES). Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de marzo de 1999

(11) *Ibidem*. Para evitar el exceso de notas de página y referencias se transcriben solo los datos principales

Los parámetros en cuanto al monto máximo de la aportación por socio y por empresa, y el plazo de recuperación de este instrumento denominado capital de riesgo, son los siguientes:

Cuadro 9

Rama de actividad	Monto máximo por socio (pesos)	Monto máximo por empresa (pesos)	Plazo máximo (años)
<i>Pecuaría</i>	30,000	475,000	8
<i>Forestal</i>	10,000	475,000	8
<i>Pesquera</i>	18,000	475,000	5
<i>Comercialización</i>	10,000	910,000	6
<i>Agroindustrial</i>	10,000	1'020,000	8
<i>Extractiva</i>	12,000	860,000	8
<i>Microempresas</i>	20,000	220,000	5
<i>Servicios</i>	20,000	250,000	5

Durante la vigencia de la aportación solidaria el FONAES participará de las utilidades que generen las empresas sociales al término de cada ejercicio anual y de acuerdo al saldo del porcentaje de su aportación.

Los beneficiarios a los que se otorguen aportaciones solidarias vía el instrumento de capital de riesgo deberán de cumplir con la formalidad de estar organizados o pertenecer formalmente a figuras asociativas como son: Ejido y comunidad, La Sociedad de Producción Rural; Unión de Ejidos; Sociedad de Solidaridad Social. Sociedad Cooperativa; Sociedad de Responsabilidad Limitada o una Sociedad Anónima.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Para obtener una aportación solidaria de capital de riesgo, los beneficiarios tienen que cubrir - ante personal del FONAES en la oficina regional, estatal o nacional -, los requisitos siguientes:

Presentación de:

- La solicitud de apoyo que indique claramente el objeto del mismo, el monto y la identificación de la organización solicitante;
- Documentación que acredite la figura legal de la organización, como son acta constitutiva, estatutos sociales y registro y permisos;
- Documentación donde estén acreditados los representantes legales para los fines de la gestión ante el FONAES, incluyendo el acta de asamblea en que se manifieste el acuerdo de llevar a cabo el proyecto, así como el acta de asamblea en que conceda o ratifique poderes;
- Acta de Asamblea donde se especifique de manera clara la anuencia de otorgar el visto bueno para utilizar el o los predios que requiere la actividad productiva;
- Proyecto de inversión que contenga la información técnica y la descripción de la actividad o proceso productivo, proyecciones financieras, con el programa de inversiones y fuentes de financiamiento, indicadores y supuestos utilizados para su elaboración, además de especificar el lugar donde se llevara a efecto el proyecto;
- También se presentarán la Ingeniería del proyecto; el estudio de mercado; el estudio de impacto ambiental; la evaluación de su factibilidad financiera; el programa de pago, las licencias, autorizaciones y permisos de la autoridad competente; y

-
- Documentos que acrediten la aportación social del grupo y documentos que acrediten la propiedad o posesión de bienes inmuebles o activos.

Los grupos sociales en la estructura de capital de los proyectos productivos apoyados por el FONAES podrán considerar aportación directa en numerario, en trabajo, en activos propios del grupo y en activos intangibles, tales como experiencia, presencia en el mercado, marcas, patentes y diseños.

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

El instrumento denominado empleo productivo sirve para apoyar un grupo social, que a su vez designa a un responsable electo en asamblea por el grupo solicitante.

El responsable social tendrá las atribuciones para solicitar; tramitar; recibir; comprobar; recuperar y enterar las aportaciones sociales al FONAES.

El responsable social podrá ser persona física o moral, según lo determinen o convenga a los miembros del grupo por beneficiar.

La aportación solidaria se utilizará para pagar jornales, insumos u operaciones necesarias para realizar las actividades productivas y en el caso de la rama de actividades productivas de las microempresas también se podrá destinar a maquinaria y equipo.

Los recursos del empleo productivo sirven para inducir la integración formal del grupo social o para propiciar la consolidación de grupos sociales en otras figuras asociativas que en un plazo determinado puedan reunir las condiciones de elegibilidad de otras modalidades de apoyo del propio FONAES o de otros programas del gobierno federal.

Para gestionar y autorizar los recursos se requiere la presentación de un proyecto técnico a nivel de perfil de inversión, con la siguiente información y características:

- Generar empleo remunerado.
- Contar con recursos naturales potenciales.
- Tener mercado para vender lo producido.
- Poseer capacidad de pago y generar ingresos.
- Que los montos solicitados sean relativamente reducidos por empleo generado.
- Que no sea prevean compromisos de futuras aportaciones en el horizonte temporal del mismo proyecto.
- De ser necesario apoyar a los jornales o insumos de un paquete tecnológico.

Los montos máximos que se pueden otorgar por socio y por grupo social o empresa, además del plazo de la recuperación se enuncian en el cuadro siguiente.

Cuadro 10

Rama de actividad	Monto máximo por socio (pesos)	Monto máximo por empresa (pesos)	Plazo máximo (años)
<i>Pecuaría</i>	3,800	200,000	2
<i>Forestal</i>	3,800	300,000	2
<i>Pesquera</i>	3,800	150,000	1
<i>Comercialización</i>	2,700	240,000	2
<i>Agroindustrial</i>	2,900	150,000	2
<i>Extractiva</i>	7,700	450,000	2
<i>Microempresas</i>	3,800	110,000	2
<i>Servicios</i>	4,300	100,000	1

Este apoyo solo se otorga como máximo tres veces al mismo grupo social.

Los requisitos que debe llenar el grupo para que se le otorgue la aportación solidaria en su modalidad de empleo productivo son:

- Solicitud del grupo que indique claramente la línea productiva que solicitan y la identificación de los firmantes.
- Presentación de un perfil o proyecto simplificado que incluye la identificación del grupo y su ubicación física; la descripción de la actividad productiva, el paquete tecnológico, en caso de que sea necesario; presupuesto de inversión; aportación del grupo; flujo de ingresos y egresos.
- Acta de la asamblea en la que se designaron al responsable social y en la que se acordó la solicitud del apoyo.

Fondos.- Antes de explicar las características de este instrumento, cabe mencionar que la capacidad administrativa de la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad, nació y se conserva limitado, por el reducido presupuesto que se asignó en el inicio de sus operaciones así como año con año, respecto a la creciente demanda de apoyos que presentan los grupos sociales en pobreza extrema.

Por tal razón se vislumbró que una solución para mejorar la cobertura de sus beneficios es la suma de esfuerzos y de recursos económicos con los Gobiernos Estatales y Municipales, así como con otras organizaciones sociales y privadas, para apoyar los proyectos y empresas productivas viables que demanda la población objetivo.

La solución es la formación de Fondos en los que el FONAES participa en calidad de aportante solidario en la constitución o ampliación del patrimonio de fondos destinados a financiamiento, garantía e inversión y reinversión.

Las reglas para la operación de los fondos se establecen en los instrumentos jurídicos suscritos por las partes, así como en los contratos de fideicomiso respectivos.

Los fondos y fideicomisos en los cuales participa el FONAES se norman por un comité técnico y lineamientos de operación donde se establecen las facultades y obligaciones de las partes, mismas que son aprobadas por dicho comité.

En los comités se determinan las condiciones, plazos y tasa de interés de los financiamientos; destacando la condición de que en todos en todos los casos la tasa de interés deberá conservar el valor presente del instrumento.

El FONAES participa en los comités técnicos con voz y voto en su calidad de aportante solidario y plantea, cuando se requiere, las modificaciones que éste considere necesarias, complementando con ello el esfuerzo de las organizaciones o instituciones fideicomitentes para constituir o consolidar dichos instrumentos de fomento.

Si por alguna razón en un fondo no existe la figura del comité técnico, el FONAES participa en los órganos de decisión correspondientes.

En todos los caso de los fondos el FONAES recupera su aportación solidaria cuando se presentan los casos de incumplimiento del contrato, desviación de los recursos, a petición de los fideicomitentes, o por el cumplimiento del objeto convenido.

La instancia solicitante deberá ser un Gobierno Estatal o Municipal, o bien, una organización económica o social representativa de una rama productiva, con figura jurídica establecida y representación social reconocida.

Dicha instancia solicitante deberá tener identificada una serie de proyectos viables, o bien una población con actividades productivas, susceptible de ser apoyada por el Fondo a constituirse.

La instancia solicitante debe de demostrar que cuenta con los recursos líquidos propios de su aportación al patrimonio del Fondo que se va a constituir.

Los beneficiarios del Fondo deben corresponder invariablemente a la población objetivo prevista por el FONAES.

El Gobierno Estatal o Municipal, la organización económica o social representativa de una rama productiva, con figura jurídica establecida y representación social reconocida que solicita la constitución del fondo debe hacerlo por escrito, incluyendo en el documento los argumentos técnicos y sociales, además de dejar claro cual es el monto de su aportación y cuanto requiere que aporte el FONAES. A dicha solicitud se deben adicionar un proyecto de reglas de operación incluyendo montos, plazos y tasas y copia de la ficha de depósito de su aportación al fondo en una cuenta bancaria.

Fondo de Financiamiento.- Se define como la aportación solidaria que se otorga para crear un instrumento que permita acceder a la población objetivo al financiamiento con recursos de la banca de desarrollo para sus proyectos productivos viables.

La aportación del FONAES formará parte del patrimonio del fideicomiso con base en el cual la fiduciaria abrirá una línea de crédito por varias veces el monto de dicho patrimonio. De esta línea de crédito provendrán los recursos para financiar los proyectos viables que presenten los productores y que apruebe el comité técnico de cada fondo.

Los fondos de financiamiento se constituyen mediante fideicomisos donde el FONAES es aportante solidario, con Gobiernos Estatales, Municipales, Organizaciones Privadas o No Gubernamentales. El fiduciario puede ser un banco de desarrollo o comercial.

Las operaciones de crédito a la población objetivo las realiza directamente el fideicomiso constituido de acuerdo a las determinaciones de su comité técnico correspondiente, con redescuentos de la banca de desarrollo. En este caso cabe destacar que el FONAES participa en el comité técnico con voz y voto.

El máximo de recursos por asignar a cada uno de estos fondos de financiamiento es variable y es el FONAES quien en función de la disponibilidad de los recursos presupuestales disponibles determina la viabilidad de cada solicitud.

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

Los fondos de garantía se constituyen mediante fideicomisos entre Gobiernos Estatales, Municipales, Organizaciones Privadas o No Gubernamentales y FONAES como aportante solidario y el fiduciario es un banco de desarrollo.

Las operaciones de garantía las realizan directamente los fideicomisos constituidos conforme las determinaciones de sus comités técnicos y los créditos son otorgados con recursos de la banca de desarrollo y de la banca comercial. En el comité técnico de cada fondo de garantía el FONAES participa con voz y voto.

También en éste caso de los fondos de garantía por constituir, la cantidad máxima de recursos que aporta el FONAES es variable y es el mismo FONAES quien en función de la disponibilidad de los recursos presupuestales disponibles determina la viabilidad de cada solicitud.

Fondo de Inversión y Reinversión.- Es la aportación solidaria que realiza FONAES para constituir fondos o fideicomisos a solicitud y con aportación de recursos de los gobiernos estatales, municipales, grupos sociales cajas solidarias y organismos no gubernamentales para otorgar apoyos a proyectos productivos viables.

Estos fondos de inversión y reinversión se constituyen mediante cuentas bancarias o fideicomisos, FONAES aporta una cantidad igual a la aportación de la contraparte y solo en casos de excepción en donde la aportación de existe una muy alta marginalidad en la región o municipio, o bien cuando hay casos de emergencia o desastre el FONAES puede cambiar esta proporción de aportaciones.

El FONAES otorga un monto máximo de seletientos mil pesos para cada fondo de inversión o reinversión.

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

Este tipo de fondo tiene las características siguientes:

- Con estos recursos los productores obtienen financiamientos por parte del Fondo Empresarial de Capitalización;
- Obliga a la capitalización de la actividad productiva con incrementos cíclicos, a cargo de los propios grupos;
- Su fondeo se hace exclusivamente con recursos provenientes de recuperaciones, las cuales se suman a la aportación líquida de los grupos sociales;
- Apoya con asistencia técnica y administrativa para el mejoramiento de las técnicas de producción; y
- Los montos son el resultado del esfuerzo de recuperación de las organizaciones respecto de otros apoyos recibidos en las distintas modalidades del FONAES, particularmente la del Programa de Empleo Productivo.

Para que se constituya un fondo de capitalización las organizaciones sociales deben llenar los requisitos siguientes:

- Que hayan sido apoyados por el Programa de Empleo Productivo por no más de tres ciclos de producción;

-
- Que hayan reintegrado o recuperado a FONAES más del 90 por ciento de los apoyos otorgados;
 - Que hayan mostrado desarrollo en su organización para adoptar una figura legal; y
 - Que estén dispuestos a aportar recursos propios y líquidos al Fondo;

Asimismo, para obtener un fondo de capitalización la organización social debe presentar el documento que contiene el proyecto del Fondo con los datos sobre las aportaciones y metas de capitalización claramente establecidas, el calendario correspondiente y los lineamientos específicos de operación describiendo las actividades susceptibles a financiar y los términos y condiciones aplicables a los financiamientos específicos.

Además deben presentar la documentación legal de la figura jurídica y exhibir la aportación comprometida en cuenta de cheques con la firma mancomunada de los miembros del comité técnico.

Fondo de Apoyo al Acompañamiento y Formación Empresarial, (FAAFE).- Es la aportación solidaria, no recuperable, que se otorga en beneficio de los grupos sociales para la elaboración de estudios, capacitación, asistencia técnica, ferias y exposiciones mediante la contratación de servicios.

El otorgamiento de los recursos del FAAFE a los grupos sociales en pobreza extrema, se canaliza a proyectos productivos o al estímulo de la producción y las aportaciones se entregan directamente a los grupos u organizaciones sociales para la contratación directa de técnicos. También los recursos del FAAFE, se otorgan a instituciones de educación superior: organizaciones no gubernamentales, personas físicas o morales para la realización de estudios vinculados a los objetivos de FONAES y a elaborar e impartir programas de capacitación y asistencia técnica destinados a incrementar la productividad de los proyectos y empresas sociales.

Mediante el FAAFE, se apoyan acciones para mejorar la presentación de los productos, así como la promoción y comercialización de los mismos. De igual manera se apoya el intercambio de experiencias de los productores para incrementar la capacidad de los grupos para producir; administrar o comercializar en sus empresas sociales.

Cajas Solidarias.- Mediante este instrumento de aportación solidaria el FONAES promueve el establecimiento de cajas solidarias (unión de varias cajas locales) que administran directamente los propios productores para fomentar el ahorro rural y otorgar préstamos a sus socios, quienes normalmente no tienen acceso a ninguna otra fuente financiera.

Las aportaciones solidarias que proporciona el FONAES, se canalizan solo a la adquisición de mobiliario, equipo informático y gastos administrativos previos a la operación de las cajas. En ningún caso se otorgan aportaciones para capital inicial de la caja ni para construcción de oficinas. Asimismo los recursos del FONAES son recuperables a valor nominal en un plazo máximo de cinco años. El inicio de la recuperación es a partir del tercer año de operación de la caja

Los montos máximos para apoyar los gastos preoperativos son de cien mil pesos.

Cabe reiterar que las cajas solidarias son administradas por los propios socios, conforme a reglas de constitución y operación establecidas por el Consejo Coordinador Nacional de Cajas Solidarias.

Los recursos que operan las cajas tienen su origen en el fondeo derivado de las recuperaciones de programas de apoyo a la producción del Gobierno Federal, reembolsables como son Crédito a la Palabra, Programa de Empleo Productivo y de otros programas similares.

Las cajas solidarias se constituyen como Sociedades Civiles o Cooperativas y pueden ejecutar operaciones de ahorro y préstamo conforme a sus reglas de operación.

Las aportaciones provenientes de recuperaciones del Programa de Empleo Productivo para constituir el patrimonio de las cajas no son recuperables, salvo incumplimiento del objeto de la caja o desviación de los recursos.

Para que se constituya una caja solidaria se deben llenar los siguientes requisitos.

- Contar con un patrimonio inicial para la constitución de las cajas solidarias mínimo de seiscientos mil pesos o en su caso, también se puede constituir una caja solidaria con menos recursos siempre y cuando el patrimonio promedio sea de alrededor de mil pesos por socio.

- Que la recuperación de los recursos del programa fuente, Programa de Empleo Productivo, Crédito a la Palabra u otro, sea superior al sesenta por ciento y que los responsables de esos programas estén de acuerdo en que las recuperaciones se destinen a la formación de cajas.

- Que el recurso recuperado esté disponible para constituir la caja y que no haya sido comprometido para otro fin.

- Que a nivel de comunidad cada caja local se forme con alrededor de 20 socios y treinta mil pesos de patrimonio.

Como se puede observar, el FONAES cuenta a partir de 1992, es decir desde el inicio de su operación, con los fundamentos jurídicos, la estructura administrativa y sobre todo con los instrumentos para otorgar las aportaciones solidarias en beneficio de los grupos en condiciones de pobreza extrema pero con la capacidad e iniciativas necesarias para desarrollar proyectos productivos.

Reiteramos que la definición, alcances, parámetros de referencia, requisitos y demás normatividad para cada instrumento descrito en este apartado se plasmó y formalizó en las reglas de operación publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 31 de marzo de 1999.

III.5.2 Población objetivo

La población objetivo del programa es aquella conformada por "...la campesina, indígena y urbana en condiciones de extrema pobreza que no tiene acceso a programas de instituciones financieras públicas o de otras instituciones o programas del Gobierno Federal y que se constituyen o pueden constituirse en cualquier figura jurídica conforme a las leyes mexicanas, para favorecer la creación o consolidación de empresas y proyectos productivos propios, viables, rentables que permitan desarrollar sus capacidades económicas y sociales y generen empleos, ingresos y mayores niveles de bienestar." (12)

Desde su creación en diciembre de 1991 el FONAES busca establecer criterios y mecanismos que permitan una mejor identificación de la población en pobreza extrema que atiende o a la que se dirigen fundamentalmente sus acciones y que se ubican en las áreas del campo, zonas indígenas y grupos populares de las áreas urbanas.

A partir del año 1999 incorpora a la definición de población objetivo la característica de que debe de presentar un potencial para el desarrollo de proyectos productivos con impacto social, y que además, no puede tener acceso a programas créditos en instituciones financieras públicas o privadas así como a otros programas del gobierno federal.

Un elemento que contribuye de manera relevante a identificar la población objetivo por atender en el FONAES es que exista la idea o intención de agruparse en torno a un proyecto productivo para superar sus condiciones de pobreza extrema. Es decir que los individuos o los grupos que la conforman se constituyan o que se organicen para constituirse en un futuro lo más inmediato posible en cualquier figura jurídica conforme a las leyes mexicanas.

(12) Punto 3.4 del Acuerdo por el que la Secretaría de Desarrollo Social publica las reglas de operación del programa de empresas sociales financiado con recursos federales considerados como transferencias federales del ramo general de desarrollo social y productivo en regiones de pobreza, previsto en el presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal de 1999, a cargo de la coordinación general del programa nacional de apoyo para las empresas de solidaridad (FONAES). Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de marzo de 1999.

Este procedimiento ayuda en gran medida para la creación o consolidación de empresas.

Asimismo, la población objetivo del programa deberá llenar el requisito de haberse constituido o estar en vías de constituirse en cualquier figura jurídica conforme a las leyes mexicanas, con la finalidad de favorecer la creación o consolidación de empresas y proyectos productivos propios, viables y rentables que permitan desarrollar sus capacidades económicas y sociales y generen empleos, ingresos y mayores niveles de bienestar.

De esta manera, al fortalecer la capacidad productiva de la población en pobreza extrema se podrán disminuir los niveles de la pobreza extrema de manera permanente e irreversible.

Es importante destacar que en el desarrollo de los trabajos del FONAES, la identificación de la población objetivo en lo general, refiriéndonos a zonas o regiones geográficas y en lo particular, a proyectos locales o unitarios, debe llenar ciertas características de focalización.

Se entiende por focalización al "...medio fundamental para alcanzar la adecuada concordancia entre las acciones del FONAES y la identificación de los grupos potencialmente beneficiarios, elevando la eficiencia de los esfuerzos que se aplican; asimismo busca asegurar que no se dupliquen los apoyos que otorga el programa con otros similares otorgados con el presupuesto federal". (13)

Para tales fines de focalización, la población objetivo que atiende el FONAES corresponde fundamentalmente a personas y grupos en condiciones de pobreza extrema localizados en las regiones prioritarias y otras regiones que en su oportunidad se establecen en la reglas de operación del Ramo General 26, así como en las que la SEDESOL determine en el marco de los Convenios de Desarrollo Social.

(13) *Ibidem.* Punto 4.1 del Acuerdo por el que la Secretaría de Desarrollo Social publica las reglas de operación 1999.

Es decir que el otro factor a considerar para determinar la población objetivo, es que deben ser personas en pobreza extrema localizadas primordialmente en regiones prioritarias y de atención inmediata que la SEDESOL determine, conforme a indicadores de pobreza que año con año se revisan.

Destacamos en uno de los párrafos anteriores la característica de que preferentemente los grupos de la población objetivo estén conformados o en vías de conformación e figuras asociativas.

Al respecto cabe mencionar que las formas asociativas jurídicamente aceptadas a las que puede recurrir la población objetivo o los beneficiarios del FONAES, son aquellas consideradas en la Ley Agraria, la Ley General de Sociedades Mercantiles, el Código Civil, la Ley Federal para el Fomento de la Microindustria, la Ley General de Sociedades Cooperativas y la Ley de Sociedades de Solidaridad Social.

En esta parte cabe hacer mención a las modificaciones de la situación jurídica del ejido en nuestro país, contenidas en el Artículo Veintisiete Constitucional.

La nueva Ley Agraria, reglamentaria de artículo citado, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 26 de febrero de 1992, establece las directrices en ese campo y las figuras asociativas constituidas o por constituir a partir de las siguientes consideraciones:

"- Se concibe la organización como un proceso económico-social que desarrollan los núcleos de población agrarios, conjuntando esfuerzos y voluntades para encontrar soluciones a los problemas de los campesinos.

- Las acciones que emprendan las figuras asociativas Uniones de Ejidos ó Comunidades; las Sociedades de Producción Rural, (SPR); las Uniones de Sociedades de Producción Rural, (USPR); y las Asociaciones Rurales de Interés Colectivo, (ARIC), no culminan en un tiempo predeterminado, sino que generan cambios dentro de éstas, de manera que se posibilita el diseño, instrumentación, operación y evaluación de proyectos de inversión productiva y social de carácter local y regional.

- El proceso organizativo tiende a evitar que en las organizaciones económicas se generen fenómenos de estratificación económico-social entre sus miembros.

- Se trata de que gradualmente desaparezcan los desequilibrios existentes, a partir de la liberación del potencial productivo de los núcleos de población agrarios, atendiendo a modelos de desarrollo que faciliten la complementariedad de procesos productivos de carácter primario y secundario, así como los relativos a la comercialización.

- Se considera que las uniones de ejidos o de comunidades, SPR, ARIC y USPR, son instancias organizativas capaces de garantizar la eficiencia de los proyectos de desarrollo, ya que al combinar estrategias económicas y sociales integrales, posibilitan una mayor integración del movimiento campesino.

- Las uniones de ejidos o de comunidades SPR, ARIC y USPR son instancias de planeación microregional y regional ya que tienen funciones de coordinación concertación y negociación.

- Los primeros medios utilizados por estas organizaciones son los sistemas administrativos y contables, la información, la programación, que en su conjunto conducen a una mejor organización y al trabajo asociado en las etapas de planeación, ejecución y evaluación del desarrollo...."

"...La organización social en las actividades productivas puede definirse como un grupo de personas físicas organizadas, o personas morales jurídicamente constituidas, en las áreas urbanas y rurales, que desarrollan un conjunto de operaciones encaminadas a producir, transformar, comercializar y distribuir bienes y servicios en las ramas pecuaria, acuicola, forestal, pesquera, agrícola, agroindustrial, extractiva, de microempresas o de comercialización, entre otras, con el fin de incorporarse paulatinamente a la actividad económica del país.

Por lo mismo, se entienden como tales las organizaciones de campesinos, indígenas, obreros, grupos populares, cooperativas de producción y consumo, sociedades de interés social y otros grupos, que mediante su participación directa por la vía de la propuesta, pretenden adquirir impulso para integrarse y consolidarse dentro del desarrollo equilibrado de la nación..."

Pero ¿cuáles son las figuras jurídicas asociativas en nuestro país y a la vez las que operan con el FONAES?

El marco normativo vigente autoriza la creación de figuras jurídicas asociativas como uniones de ejidos, sociedades y uniones de producción rural y asociaciones rurales de interés colectivo en las que participan ejidatarios, comuneros o pequeños propietarios.

Sus esfuerzos organizados se orientan a la adopción de procesos productivos y comerciales que les permiten generar utilidades, así como fortalecer y modernizar su acción para incorporarse a nichos de mercado.

Las figuras asociativas que predominaron en el trabajo con el FONAES de 1992 a 1997 fueron los ejidos, sin embargo, posteriormente el personal adscrito a las representaciones estatales del FONAES, orientó a los grupos de personas que solicitaban apoyos pero que lo hacían sin figura legal, para que se constituyeron como Sociedades de Solidaridad Social (SSS), Sociedades Cooperativas, Sociedades de Producción Rural o Sociedades de Responsabilidad Limitada.

Mención especial habría que hacer respecto a la política de enfoque de género que impulsó en los ejidos y en las comunidades la creación de Unidades Industriales Agrícolas de la Mujer (UAIM'S). Sin embargo, cuando el grupo de mujeres no ha correspondido a ejidos o comunidades, se han constituido en Sociedades de Solidaridad Social.

La actividad del FONAES además de apoyar a sociedades de carácter social, también apoya a sociedades civiles y sociedades mercantiles, aunque en menor grado, dada su actividad en algunas ocasiones lucrativa o especulativa.

Asimismo cabe señalar que el trabajo del FONAES de manera directa o indirecta ha impulsado todas las figuras jurídicas viables para los fines de beneficiar a la población objetivo en pobreza extrema atendida por el Fondo.

A manera de referencia presentamos las características principales de las figuras enunciadas y el marco jurídico que las norma:

Unión de Ejidos y Comunidades.- Se constituye con la unión de dos o más ejidos o comunidades, teniendo por objeto coordinar actividades productivas, de asistencia mutua, de comercialización o para la realización de cualquier otro fin no prohibido por la Ley (párrafo primero de artículo ciento ocho de la Ley Agraria.).

Sociedades de Producción Rural (SPR).- Se constituyen con la unión de dos o más productores rurales. Su responsabilidad puede ser limitada, ilimitada o suplementada. Tiene por objetivo coordinar actividades productivas, de asistencia mutua, de comercialización o realizar cualquier otro fin no prohibido por la Ley. Se forman con la indicación del régimen de responsabilidad que se hubiere adoptado (párrafo segundo del artículo ciento once de la Ley Agraria).

Unión de Sociedades de Producción Rural (USPR).- Se constituye por la unión de dos o más sociedades de producción rural, con el objetivo de coordinar actividades productivas, asistencia mutua, comercialización o cualquier otro fin no prohibido por la ley (artículo ciento trece de la Ley Agraria).

Asociaciones Rurales de Interés Colectivo (ARIC).- Se constituyen con la unión de dos o más ejidos, comunidades, unidades de ejidos o comunidades, sociedades de producción rural o uniones de sociedades de producción rural; su objeto es la integración de los recursos humanos, naturales, técnicos y financieros para el establecimiento de industrias, aprovechamientos, sistemas de comercialización y cualquier otra actividad económica (artículo ciento once de la Ley Agraria).

A partir de su inscripción en el Registro Agrario Nacional, éstas asociaciones adquieren personalidad jurídica. Además, necesitarán la inscripción en el Registro Público de Crédito Rural o de Comercio cuando se integren con SPR o USPR.

Sociedades anónimas y de responsabilidad limitada.- Las disposiciones jurídicas para constituir estas sociedades e encuentran contenidas en la Ley General de Sociedades Mercantiles. En dicha ley se dispone que las sociedades en general incluyan un contrato mediante el cual los socios se obligan a combinar sus recursos y esfuerzos, para la realización de un fin común.

En el contrato, se crea una persona jurídica o moral distinta a los socios, con patrimonio propio. Asimismo las principales formalidades para su constitución son:

- Requieren de permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores;
- Su constitución y/o modificación será siempre ante notario público;
- Deben estar inscritas en el Registro Público de Comercio;
- En la modalidad de capital variable, el contrato constitutivo debe contener, además de los datos que correspondan por su naturaleza, las condiciones para el aumento y disminución de capital (artículo doscientos dieciséis, LGSM).

Sociedad Anónima (S.A.).- Sólo existe una bajo una denominación y está compuesta exclusivamente por socios cuya obligación se limita al pago de sus acciones, no respondiendo de las deudas sociales con su patrimonio propio (artículo ochenta y siete, LGSM).

Sociedad de Responsabilidad Limitada (S. R. L.).- Se constituye entre socios que sólo se obligan al pago de sus aportaciones, sin que las partes sociales puedan estar representadas por acciones o por títulos negociables a la orden o al portador (artículo cincuenta y ocho, LGSM).

Asociación civil y sociedad civil.- Ambas se norman por el Código Civil para el Distrito Federal en materia común, y para toda la República en materia federal.

Sociedad civil.- Persigue fines lucrativos, pero no especulativos.

Asociación civil.- Es la reunión de individuos no transitoria para realizar un fin común, que no esté prohibido por la ley y que no tenga carácter preponderantemente económico (artículo dos mil seiscientos setenta, CC). No persigue fines lucrativos.

Por el contrato de sociedad, los socios o personas físicas, se obligan mutuamente a combinar recursos o esfuerzos para la realización de un fin común, de carácter preponderantemente económico, pero que no constituya una especulación comercial (artículo dos mil seiscientos ochenta y ocho, CC). Asimismo el contrato de sociedad deberá inscribirse en el Registro de Sociedades Civiles para que produzcan efectos contra terceros (artículo dos mil seiscientos noventa y cuatro, CC).

En virtud de que tanto la asociación como la sociedad civil no persiguen un fin de especulación comercial, el FONAES recomienda que estas figuras no las utilicen los beneficiarios ya que en la práctica, lo que se busca al aportar tierras ejidales a una sociedad es precisamente obtener un lucro, utilidades.

Sociedad Cooperativa.- Forma de organización integrada por personas físicas con base en intereses comunes y en los principios de solidaridad, esfuerzo propio y ayuda mutua, con el propósito de satisfacer necesidades individuales y colectivas a través de la realización de actividades económicas de producción, distribución y consumo de bienes y servicios (artículo segundo de la Ley General de Sociedades Cooperativas).

Los requisitos para su constitución establecen un mínimo de cinco socios, capital variable y duración definida. En ella, se otorga igualdad esencial en derechos y obligaciones a los socios e igualdad en condiciones para las mujeres.

Las sociedades cooperativas pueden agruparse libremente en federaciones, uniones o en cualquier otra figura asociativa con reconocimiento legal y todos los actos relativos a su constitución y registro están exentos de impuestos o derechos fiscales de carácter federal.

Cabe señalar que las instituciones de crédito pueden efectuar descuentos en los créditos que otorguen para la formulación y ejecución de proyectos de inversión, incluyendo los costos de servicio de asesoría y asistencia técnica, debiendo la sociedad demostrar la factibilidad y rentabilidad de sus proyectos de inversión, la solidez de la organización y la presentación y desarrollo de los planes económicos y operacionales, en tanto que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de común acuerdo con el Consejo Superior del Cooperativismo, podrá constituir fondos de garantía para apoyar su acceso al crédito mediante el otorgamiento de garantías que cubran el riesgo de los proyectos de inversión.

En virtud de que la sociedad cooperativa representa su capital social en certificados de aportación, no puede ser propietaria de tierras agrícolas, ganaderas o forestales, pues dicha posibilidad se encuentra limitada exclusivamente a las sociedades que representen su capital social por medio de acciones.

De acuerdo a lo que marca la Ley General de Sociedades Cooperativas, las sociedades cooperativas son de dos clases:

- **De consumidores de bienes y/o servicios.-** La cual, independientemente de obtener y distribuir artículos o bienes de los socios, pueden realizar operaciones con el público en general, siempre que se permita a los consumidores afiliarse a las mismas y dedicarse a actividades de abastecimiento y distribución, ahorro y préstamo, así como a la prestación de servicios relacionados con la educación o la obtención de vivienda.

- **De productores.-** En ella, los miembros se asocian para trabajar en común en la producción de bienes y/o de servicios, aportando su trabajo personal, físico o intelectual y en forma independiente del tipo de producción a la que estén dedicadas, pueden almacenar, conservar, transportar y comercializar su productos, así como que si su complejidad tecnológica lo amerita podrán constituir una comisión técnica integrada por el personal técnico que designe el consejo de administración y por un delegado de cada una de las áreas de trabajo en que se encuentre dividida la unidad.

A su vez, las sociedades cooperativas son ordinarias cuando requieren para su funcionamiento, únicamente su constitución legal y son de participación estatal, cuando se asocian con autoridades federales, estatales o municipales para la explotación de unidades productoras o de servicios públicos dados en administración o para financiar proyectos de desarrollo económico a nivel legal, regional o nacional.

La Ley del Impuesto sobre la Renta dispone en el inciso B del artículo décimo que las sociedades cooperativas de producción se encuentran exentas del impuesto sobre la renta.

Sociedades de Solidaridad Social.- Se constituye con un patrimonio de carácter colectivo, cuyos socios deben ser personas físicas de nacionalidad mexicana, preferentemente ejidatarios, comuneros, campesinos sin tierra, parvifundistas y personas que tengan derecho al trabajo que destinen una parte del producto de su trabajo a un fondo de solidaridad social y que podrán realizar actividades mercantiles. Los socios convendrán libremente sobre las modalidades de sus actividades, para cumplir con las finalidades de la sociedad (artículo primero Ley de Sociedades de Solidaridad Social).

Empresas microindustriales.- Son aquellas unidades económicas que se dedican a la transformación de bienes, que ocupen directamente hasta quince trabajadores y cuyas ventas anuales estimadas no excedan de 110 salarios mínimos (artículo tercero, LFFM), y pueden ser constituidas personas físicas de origen mexicano (artículo octavo, Ley Federal para el Fomento de la Microindustria).

Es importante señalar que todas las figuras asociativas se han mencionado en forma enunciativa, más no limitativa, es decir, que el FONAES puede apoyar a cualquier figura jurídica constituida conforme a las leyes mencionadas, en todo el territorio nacional, siempre y cuando sus integrante correspondan a la población objetivo del FONAES.

La población objetivo que atiende el FONAES, independientemente de su grado de organización para solicitar los apoyos o aportaciones solidarias, se localiza en toda la República, como lo detallamos en el capítulo segundo "Distribución de la pobreza en México" (Análisis por entidad federativa). Asimismo, el FONAES la atiende de acuerdo a un sistema diferenciado, con base en indicadores básicos de pobreza que marca la SEDESOL.

Para los años de 1999 y el 2000 la SEDESOL estableció 94 regiones prioritarias en la República Mexicana y dentro de ellas destaca 39 en los cuales los altos índices de marginalidad las ubican como de atención inmediata para cualquier acción de trabajo por parte del sector público en general y por ende del FONAES.

Las microregiones de atención prioritaria e inmediata se localizan en 18 Estados de la República y son las siguientes: Campeche (Maya y Calakmul); Chiapas (Selva Norte, Altos, Sierra, Las Cañadas y Costa); Chihuahua (Tarahumara); Durango (Las Quebradas e Indígena Sur); Guerrero (La Montaña, Costa Chica, Filo Mayor y Sierra Hidalgo (Sierra Gorda, Otomí -Tepehua); Jalisco (Norte); México (Sur); Michoacán (Meseta, Purépecha), Nayarit (Sierra el Nayar); Nuevo León (Sur Poniente); Oaxaca (Istmo, Mixteca, Costa - Chatina; Mazateca - Papaloapan y Sierra e Juárez); Sinaloa (Los Altos); Tamaulipas (IV Distrito); Veracruz (Sierras, Sierras de Sotapan y Valle de Uxpanapa; Yucatán (II Oriente y VII Litoral); Zacatecas (Semidesierto), además las dos microregiones Huasteca y Sierra Gorda que abarcan más de un Estado por lo que se les denominó multiregiones.

III.5.3. Principales resultados (1992 - 2000).

En el período de referencia el FONAES, ha impulsado aproximadamente de 21,000 proyectos y empresas dedicadas a actividades agropecuarias, agroindustriales, forestales, pesqueras, extractivas y microempresariales, a través de los cuales se generaron cerca de 800,000 empleos; también se constituyeron 495 fondos, con los que se financiaron 22,493 empresas, a la vez que se ha impulsado una red de ahorro y crédito rural a la que están afiliados cerca de 190,000 productores rurales, datos contundentes que dan fe de que sí se ha fortalecido a los grupos más necesitados o en pobreza extrema del sector social al coadyuvar a su transformación como un sector productivo de campesinos, indígenas y grupos populares.

Para facilitar la identificación de los principales resultados, haremos una presentación por ramas y subramas de actividad productiva y dentro de ellas por el tipo de instrumento mediante el cual FONAES otorgó los apoyos solidarios.

Pero antes es necesario comentar cuales son las ramas y subramas productivas apoyadas por el FONAES. En este punto recordemos que la misión del FONAES es apoyar las propuestas productivas de grupos sociales organizados en condiciones de pobreza extrema, para desarrollar sus capacidades empresariales y apoyar la creación y consolidación de empresas y proyectos productivos viables, sustentables, y concebidos, desarrollados, operados y administrados por los mismos grupos.

En ese sentido, cualquier actividad puede ser objeto de apoyo mientras permita elevar las condiciones de vida de las familias que vivan en condiciones de pobreza y que además representen auténticas posibilidades de desarrollo social y económico productivo para la comunidad.

También es relevante señalar que el FONAES por las limitaciones de su presupuesto y porque la política de generación de ideas debe emanar como una iniciativa de los grupos, sólo otorga prioridad a las solicitudes que se orientan a:

- Una mejor articulación de la producción primaria con otros agentes de la cadena agroalimentaria;
- A incrementar el valor agregado de los productos agropecuarios; y
- A facilitar la comercialización de los productos

Los apoyos a la producción primaria se limitan a aquellos cultivos comerciales que significan una alta generación de empleo y no se apoya la producción de básicos. Por su parte, los empresarios sociales venden su producción en forma inmediata o la transforman para darles mayor valor agregado a través de métodos industriales o artesanales que les permiten incrementar sus ingresos.

Para que la producción social tenga acceso a un buen nivel de comercialización primero necesita rebasar el nivel de autoconsumo y por ello la vertiente productiva de la política social se orienta en esa dirección, apoyando con recursos y asistencia técnica a los productores sociales para que superen el precario nivel de autoconsumo, ya que incrementar el volumen de la producción conduce a la búsqueda de opciones para colocar en el mercado el superávit productivo y obtener ganancias. Esta comercialización se inicia a nivel microregional y se va ampliando en una red regional, nacional, hasta alcanzar la internacional, donde se aplican normas estrictas de forma, contenido, tiempo y espacio (calidad, cantidad, oportunidad, diseños, empaques y embalejes, etc.).

El FONAES, desde 1992, ha recibido solicitudes de apoyo en diversas ramas y subramas, cuyas actividades se han ido desagregando de acuerdo a las distintas fases de la producción y comercialización. La primera implica desde el suministro de insumos y materias primas, el valor agregado a la producción, la incorporación de tecnología, la capacitación y el pago de mano de obra. La comercialización comprende el acopio, el almacenamiento, los canales de distribución, los servicios colaterales, el valor agregado en empaques y diseños, la búsqueda de mercados, exposiciones, etc. y finalmente su venta al consumidor final. Todas las fases de estos procesos han sido apoyadas directa o indirectamente por el FONAES, entre las cuales se pueden mencionar las siguientes ramas y subramas:

Agrícolas y agroindustriales: Producción de hortalizas y legumbres, frutas y flores ornamentales, forrajes, cactáceas y especies.

Comercialización: Centros de acopio, distribuidoras de semillas, fertilizantes e insumos, tiendas rurales de abasto popular, bodegas y silos.

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

Forestales: Silvicultura, viveros forestales y aserraderos.

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

Pecuarías: Cría de bovinos y aves, apicultura, cunicultura, porcinos (en algunas épocas) y equinos.

Pesqueras: Pesca de altamar y ribereña y acuicultura.

Servicios: microempresas de servicios entre las que pueden mencionarse lavanderías, tintorerías, restaurantes, grupos musicales, lavado y engrasado, gasolineras, transporte de pasajeros terrestre y fluvial.

Una vez que nos hemos ubicado en este marco general de referencia pasaremos a ver la información sobre resultados y comentarios sobre sus fortalezas y debilidades.

Antes de continuar con la exposición de la información es importante reiterar lo mencionado al inicio del presente trabajo, respecto a que los datos, cifras y cuadros que incorporaremos se tomaron de actas internas y que son el resultado de un trabajo intenso y de mucho tiempo de todos los colaboradores del FONAES, incluyendo a los secretarios técnicos regionales, constituidos en mesas de trabajo en Ferias Nacionales, así como en áreas de seguimiento.

Actividades agrícolas y agroindustriales. (14)

"Capital de Riesgo.- Mediante éste instrumento el FONAES se asoció con las organizaciones formalmente constituidas mediante un convenio de asociación en participación y cuya aportación no rebasa el 35% de la inversión total del proyecto. Los recursos se canalizan generalmente a procesos agro industriales que generan valor agregado, así como a la adquisición de activos, como son procesadoras, emparadoras, seleccionadoras y deshidratadoras.

También han sido invernaderos para la producción de hortalizas y flores, además de centrales y módulos de maquinaria agrícola. El capital de riesgo se encaminó a organizaciones y procesos que ya tienen una clara connotación empresarial. La aportación en este caso fungió como un crédito refaccionario.

Empleo Productivo.- Con el programa de empleo productivo, cuyas aportaciones son a tasa cero y recuperables en el corto plazo, se apoyaron actividades productivas de ciclo corto ampliamente generadoras de ingreso y empleo, tales como las hortalizas en diversas variedades; frutales de ciclo corto como papaya, melón y sandía; el mantenimiento de frutales perennes; la producción de flor a cielo abierto; y la producción de cultivos alternativos como el amaranto, el jengibre, el achiote, la pitahaya, el dátil y el higo.

La aportación del FONAES osciló entre un 50 y un 60 por ciento del costo total del proyecto y con ella se financiaron pagos de jornales y de insumos o una mezcla de los dos. La aportación de los productores consistió en su mano de obra. Durante la revisión de los proyectos se buscó dar preferencia a la generación de empleo y a la rentabilidad en función de capacidad de pago.

(14) *Actas internas del Grupo de trabajo (Secretario Técnico DGOR – Representaciones estatales) para informes periódicos de resultados de la Dirección General Empresas Agrícolas, Agroindustriales y Extractivas, 2000.*

"En la rama agrícola los apoyos de este programa tuvieron dos características: alcanzan a tener una expresión regional, cuando un gran número de productores apoyados para un solo cultivo en áreas compactas de varios municipios, influyen en la oferta agregada y por lo tanto en los precios, y la otra es que estos grupos que iniciaron de manera incipiente, una vez que maduraron sus procesos y su organización, pudieron acceder a los apoyos de capital de riesgo para procesar su materia prima, y a los fondos de capitalización, y de esta manera se van incorporando gradualmente a actividades productivas netamente empresariales."

"En este rubro destacaron los esfuerzos desarrollados por empresas beneficiadoras de café en Chiapas, Guerrero, Veracruz, Puebla y Nayarit; en el sur de Sinaloa con productores de mango; en Baja California Sur con productores de higo deshidratado; con productores de chile, en Zacatecas, Guanajuato y sierra norte de Puebla. Con productores de aguacate en Michoacán y Nayarit; el caso de los productores de nopal en Morelos; de hortalizas en Chiapas, Puebla, Guerrero y Veracruz, o con cultivos alternos en zonas de extrema pobreza y de potencial muy limitado, como son los casos de productores organizados de zarzamora en Michoacán; de jamaica y jengibre en Guerrero; de amaranto en Puebla y en el estado de México; de hortalizas orientales en Morelos y de pitahaya y achiote en Yucatán. Algunos de ellos con potencial exportador, y otros, como el café de Chiapas, las hortalizas de Yucatán, y los productos frutícolas de Chiapas y Veracruz, la fresa congelada de Michoacán ya posicionadas en el mercado internacional."

"Fondos de capitalización.- Con ellos se impulsó y estimuló la formación de capital propio de las organizaciones de productores con los recursos que reintegraron de las aportaciones solidarias recibidas."

"Con este instrumento, los productores organizados invirtieron recursos propios derivados de sus utilidades de ciclos anteriores, mientras en FONAES aportó una cantidad proveniente de recuperaciones del programa de empleo productivo, que previamente se acordó con los grupos."

"Mediante el establecimiento de reglas mínimas de operación y control se generaron condiciones para una mayor autonomía en el manejo de los recursos de los grupos."

"Con este esquema se consolidaron las organizaciones, se abatieron costos de producción; se privilegió la oportunidad en la aplicación de los recursos, ya que ahí en su comunidad, ellos decidieron los montos y los tiempos. Además se crearon condiciones para el incremento de la productividad y la calidad; y así conjuntar los mejores elementos de competitividad en el mercado."

"FONAES canalizó, en la medida de lo posible con el FAAFE, mayores inversiones en la formación de capital humano asociado a los procesos productivos; porque se consideró que la formación de capital humano, constituye uno de los elementos clave para reducir la pobreza."

Fortalezas y debilidades. ⁽¹⁵⁾

"El éxito en las empresas sociales, se debe al capital social que los grupos sociales desarrollaron mediante su capacidad de acción colectiva y organización para hacer cosas que no podrían realizar individualmente. Se ha observado que una empresa con un buen capital social, es una empresa en la que hay mucha participación y mucho empuje de su gente, lo que les permite operar más eficientemente a diferencia de una empresa en la que hay discordia, desunión e individualismo. El capital social resultó ser un elemento fundamental en la vida de las empresas exitosas, situación que se ha visto reflejada también en las comunidades."

"La principal debilidad de estas empresas se debe a la apertura comercial, del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que colocó a los productores del país en competencia con los de otras latitudes."

(15) Notas del Grupo Interno de Trabajo (Secretario Técnico DGOR – Representaciones Estatales) sobre mesas de intercambio de experiencias en ferias regionales con la participación de técnicos de la Dirección General Empresas Agrícolas, Agroindustriales y Extractivas. 1999 - 2000.

"El éxito alcanzado en algunas agrupaciones del sector social en el campo, también se debió, en menor grado, a otros apoyos a fondo perdido no recuperables que proporcione el gobierno federal."

En el siguiente cuadro se pueden observar los datos de los principales resultados en la rama agrícola:

Cuadro 11

Rama agrícola						
Principales resultados 1992 -2000						
Estado o Entidad Federativa	Capital de riesgo		Empleo productivo		Fondos de capitalización	
	Número de empresas	Miliones de pesos	Número de empleos	Miliones de pesos	Número de fondos	Miliones de pesos
Suma	775	229.8	113,879	344.8	16	6.6
Agua Calientes	4	1.2	61	0.2		
Baja California	8	1.5	82	0.2		
Baja California Sur	27	3.5	898	3.2		
Campeche	1	0.1	352	2.5		
Coahuila	6	2.1	483	2.8		
Colima	7	4.8	1,844	0.8		
Chiapas	83	38.9	30,205	71.3		
Chihuahua	2	0.8	5,549	11.0		
Distrito Federal	4	1.7	87	0.4		
Durango	40	3.7	2,717	14.1	2	0.9
Guanajuato	3	0.4	2,888	7.1		
Guerrero	29	20.5	11,121	42.3	5	1.1
Hidalgo	18	2.4	1,155	2.3		
Jalisco	14	3.5	840	4.0		
México	54	13.3	840	5.7		
Michoacán	42	15.4	6,275	33.1	2	0.4
Morelos	24	6.8	5,783	11.0	2	0.3
Nayarit	23	6.4	1,761	7.8	2	1.5
Nuevo León	8	1.1	2,098	6.6		
Oaxaca	19	3.1	3,987	5.5		
Puebla	96	28.3	16,278	44.8		
Querétaro			188	0.3		
Quintana Roo	27	2.9	1,162	6.2		
San Luis Potosí	3	1.5	4,936	6.4		
Sinaloa	5	2.7	2,065	12.4		
Sonora	4	2.4	1,540	2.4		
Tabasco	1	0.1	1,011	2.0		
Tamaulipas	1	0.8	407			
Tlaxcala	38	7.8	143	0.7		
Veracruz	60	13.4	2,178	10.5		
Yucatán	35	28.4	883	12.7		
Zacatecas	108	8.4	4,892	14.7	3	2.8

Fuente: Información elaborada con base en reportes de FONAES. Anexas de informes presenciales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En los casos donde se presentaron fracasos se identificó que no fue debido a deficiencias en la producción, sino básicamente a problemas con la comercialización de los productos elaborados, a malas administraciones de sus finanzas, además de que algunos de los productores resultaron ser absolutamente ineficaces para lograr una buena venta o negociar la obtención de un financiamiento adecuado pero, además, no supieron administrar correctamente los recursos recibidos.

Actividades artesanales. (16)

"Los apoyos a este sector en el que se ubican poco más de ocho millones de mexicanos, han sido importantes ya que el FONAES ha otorgado apoyos solidarios a 25,843 artesanos: 5,933 a través de Capital de Riesgo y 19,916 por el Programa de Empleo Productivo, contribuyendo con ello a la generación o preservación de 28,568 empleos en todos los Estados de la República."

"Los apoyos monetarios se han acompañado con acciones de capacitación, asistencia técnica, apoyos para la comercialización y la promoción de sus productos en exposiciones y eventos regionales, nacionales e incluso internacionales. El monto ejercido corresponde a 15.7 millones de pesos con Capital de Riesgo y 48.6 millones al Programa de Empleo Productivo, de los cuales la mitad se concentra en los estados de Chiapas y Guerrero. Destaca también el hecho que el sesenta por ciento de la población apoyada corresponde a mujeres."

"Con acciones de capacitación y asistencia técnica se han apoyado 198 grupos, beneficiando a 2,560 artesanos, además de apoyar la participación de 5,690 artesanos en diferentes ferias y exposiciones para promover la comercialización de sus productos."

(16) *Actas internas del Grupo de trabajo (Secretario Técnico DGOR - Representaciones Estatales) para informes periódicos de resultados de la Dirección General de Fondos y Microempresas. 2000.*

"A través de 12 fondos constituidos para el fomento a la rama artesanal, se apoyaron a 46,355 empresas que agrupan a 46,779 socios, con recursos que ascienden a 39.6 millones de pesos."

"Adicionalmente se contribuyó a la constitución de 6 cajas solidarias artesanales que cuentan con un patrimonio de más de 3.3 millones de pesos, distribuidas en 71 cajas locales que agrupan a 2,539 socios artesanos."

Fortalezas y debilidades. (17)

"Las artesanías mexicanas son reconocidas internacionalmente, sobre todo por ser manifestaciones de la gran riqueza y potencial cultural y artístico de nuestro pueblo."

"Tienen presencia en los mercados nacional y extranjero por su calidad, variedad y porque están asociadas a las tradiciones culturales, regionales y nacionales. Cabe mencionar que la actividad artesanal está estrechamente ligada a la actividad turística, formando parte importante de su nicho de mercado."

"Algunos de los problemas que afectan el desarrollo de la actividad artesanal tradicional son:

- Bajos niveles de organización y capacitación; poca disponibilidad de materias primas; limitado acceso a recursos económicos; pocas oportunidades para una adecuada comercialización y falta de incentivos para preservar los valores culturales inherentes a la actividad artesanal.

(17) Notas del Grupo interno de trabajo (Secretaría Técnica DGOR –Representaciones Estatales) sobre meses de intercambio de experiencias en ferias regionales con la participación de técnicos de la Dirección General de Fondos y Microempresas: 1999 - 2000.

- Desconocimiento de los métodos para determinar el costo de la producción y consecuentemente su precio de venta.

- Dispersión de la actividad artesanal, su aislamiento de los mercados, la escasa difusión de la producción, falta de catálogos y directorios que dificultan su comercialización."

"La problemática de los artesanos que el FONAES ha apoyado no es diferente a la de todos los artesanos mencionada anteriormente, sin embargo, el hecho de haberse organizado, haber obtenido recursos económicos y acceder a algunas acciones de capacitación, significa un avance importante."

En los cuadros 12 y 13 se puede observar la información detallada de los principales resultados:

Cuadro 12

Artesanías			
Principales apoyos del FONAES 1992 -2000			
Concepto	Aportaciones FONAES Millones de pesos	Grupos apoyados	Empleos generados
Suma	103.5	48,548	29,990
Apoyos financieros a proyectos productivos	64.3	1,078	28,588
Promoción de instrumentos financieros	13.7	46,426	1,422
Apoyos a la comercialización y difusión	6.8	848	
Capacitación	0.8	198	
Mejoramiento tecnológico (a través de FONART)	17.9		

Fuente: Dirección General de Fondos y Microempresas, FONAES.

Cuadro 13

Artisanías
Cajas solidarias artesanales
FONAES 1992 -2000

Concepto	Patrimonio Millones de pesos	Número de cajas locales	Número de socios	Número de préstamos	Monto de préstamos Millones de pesos	Número de ahorradores	Monto de ahorros Millones de pesos
Suma	3.3	71	2,539	844	2.0	138	0.2
Guerrero							
Laja Tami S.C.	0.5	4	184				
Santa Prisca, S. C.	0.6	1	100	76	0.4		
Tecozte	0.6	5	113	95	0.4		
Oaxaca							
Artisanos tradicionales de los Valles	0.5	13	260	190	0.4		
Puebla							
Tinochán navinda	0.5	5	260	207	0.5	138	0.2
Totopan Tomín	0.6	43	1,642	278	0.3	2	0.0

Fuente: Dirección General de Fincas y Microempresas, FONAES

Actividades extractivas. (18)

"Las aportaciones solidarias del FONAES ascendieron a 130.0 millones de pesos, y generaron 19,038 empleos en el período 1992 - 2000, provocando una derrama salarial anual del orden de los 221.9 millones de pesos. Se estima que consolidaron 5,233 empleos directos en forma permanente y 13,805 empleos temporales."

"El FONAES otorgó aportaciones solidarias a las modalidades de Capital de Riesgo, para el desarrollo y consolidación de actividades productivas, por un monto de 87.8 millones de pesos (67.6%); dentro del Programa de Empleo Productivo se ministraron 35.6 millones de pesos (27.4%) y finalmente en el marco del Fondo de Apoyo al Acompañamiento y Formación Empresarial se canalizaron apoyos por 6.6 millones de pesos (5%)."

(18) Actas internas del Grupo de trabajo (Secretario Técnico DGOR - Representaciones Estatales) para informes periódicos de resultados de la Dirección General de Empresas Agrícolas, Agroindustriales y Extractivas, 2000.

"Como se puede observar las actividades extractivas apoyada por el FONAES, requieren principalmente recursos de Capital de Riesgo, ya que se trata de empresas que operaran permanentemente y con una proyección a 10 años. Por tal razón los recursos del Programa de Empleo Productivo se canalizaron como capital de trabajo."

"En este punto cabe destacar que los campesinos ya sean ejidatarios o comuneros en cuyas tierras existen yacimientos de minerales con potencial de ser aprovechados no cuentan con fuentes alternas de financiamiento como apoyo para desarrollarlos y en ese sentido el FONAES se convirtió en la principal instancia de apoyo a la actividad minero-social."

"Mientras el FONAES aporto 130 millones de pesos en el mismo tiempo BANRURAL, el Fideicomiso de Fomento Minero, Gobiernos Estatales y Municipales, solo aportaron 85.1 con una clara tendencia a desaparecer los apoyos."

"Las aportaciones solidarias otorgadas por el tipo de mineral explotado se concentró en un veintinueve por ciento en las rocas dimensionables (mármoles, canteras y ónix); un veintiséis por ciento en agregados pétreos (arenas y gravas); un catorce por ciento en sal; un once por ciento en minerales metálicos (oro, plata, estaño, zinc, cobre), y un 20 por ciento en arcillas industriales de caolín, bentonita y ocre, ámbar, grafito, yeso, principalmente."

"La concentración de los recursos dirigidos a las rocas dimensionables y a las gravas y arenas suman 71.5 millones de pesos, lo que es comprensible tomando en cuenta que estos materiales fueron de los primeros en despertar la atención en los ejidos y comunidades por el interés mostrado por contratistas particulares proponiendo contratos de arrendamiento y usufructo; esto identificó la ubicación de yacimientos económicamente trabajables e indujo el conocimiento operativo y de mercado sobre la actividad, apropiándose la con el tiempo."

"Las operaciones correspondientes a minerales metálicos (oro, plata, plomo y zinc), fueron aportaciones solidarias para pequeños mineros y gambusinos."

"Destaca la actividad extractiva proveedora de materiales para la industria de la construcción que se ubica la región de Huichapan, Hidalgo importante región productora de cantera, cuyos yacimientos son en su mayoría de propiedad ejidal."

"La minería apoyada por el FONAES, en sus dos terceras partes se relaciona de manera estrecha con operaciones en manos de campesinos en régimen ejidal o comunal, cuyos productores tienen que ver con regiones cercanas y de importante desarrollo industrial y consecuentemente un fuerte crecimiento urbano. Por otra parte no hay que olvidar que los ejidos y comunidades son inicialmente los usufructuarios de los depósitos de rocas y minerales localizados en los terrenos que les fueron conferidos."

"Desarrollar aprovechamientos de minerales no es fácil ya que se requiere de la elaboración de estudios geológicos para conocer las características de las materias primas minerales y el diseño de los procesos de producción y comercialización de los productos obtenidos. En consecuencia los campesinos por beneficiar en las zonas prioritarias de pobreza extrema requieren de una capacitación costosa, cuyo tiempo de aprendizaje es prolongado."

"En consecuencia el FONAES estableció una estrategia de atención consistente en brindar asistencia técnica o de acompañamiento más en aspectos prácticos que teóricos y más en el campo que en el aula. La asistencia técnica se otorgó mediante consultores y asesores que entienden y comprenden la mentalidad y actitud de los empresarios sociales, situación que en la rama ha sido uno de los factores más complicados y una tarea por fortalecer."

"El FONAES apoyó la elaboración de 92 estudios geológicos con un costo de 4.6 millones de pesos, a través de convenio de colaboración con el Consejo de Recursos Minerales dependiente de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. (FONAES aportó 50%)."

Fortalezas y debilidades. (19)

"La posibilidad de permanencia como empresa extractiva propiedad de los mismos campesinos durante diez años permite la seguridad de sueldos permanentes, en contraste con las actividades agropecuarias de temporal, por lo que existe un ambiente de seguridad para la familia en tiempo presente y también en consideraciones a futuro. Se generan empleos permanentes con una derrama salarial superior a los que se obtiene en la comunidad."

"La principal fortaleza de estas actividades es que impulsa y consolida una cultura de organización para la producción, con una cultura empresarial y como consecuencia una actitud responsable ante los compromisos contraídos frente a la comunidad, como son las instancias externas de apoyo."

"También se propicia un proceso de capacitación intensa para generar mano de obra especializada con una división de trabajo al interior de la empresa, lo que finalmente significa una organización moderna y competitiva. En diversas regiones la actividad minera contribuye al desarrollo regional y funciona como detonadora al apoyar otros proyectos productivos o de servicios."

"En la mayoría de las zonas en que se desarrollan proyectos de minería social, prevalecen terrenos áridos y esta actividad es la única alternativa productiva viable."

(19) Notas del Grupo interno de trabajo (Secretario Técnico DGOR -Representaciones Estatales) sobre mesas de intercambio de experiencias en ferias regionales con la participación de técnicos de la Dirección General de Empresas Agrícolas, Agroindustriales y Extractivas. 1999 - 2000.

"En contraposición las debilidades de estas actividades extractivas son.

- Los bajos niveles de escolaridad y en algunos casos analfabetismo, que repercuten en el aprendizaje de aspectos técnicos y productivos.

- La infraestructura básica que necesitan estos proyectos como medios de comunicación, accesos y servicios en su mayoría no existe o son muy escasos.

- La organización social de las comunidades confunde los cambios de autoridades sistemáticos que por precepto de ley o norma se deben realizar, mezclando estos cambios con la empresa productiva, trayendo como consecuencia curvas de aprendizaje cíclicas y costosas."

Actividades forestales. (20)

"El FONAES canalizó una inversión de 89.2 millones de pesos, a 586 grupos de trabajo en actividades forestales, con una generación de 22,523 empleos; 45.5 millones de pesos correspondieron a 172 proyectos forestales, los cuales generaron en total 10,505 empleos, a través del instrumento de capital de riesgo, los restantes 43.6 millones de pesos se otorgaron mediante el Programa de Empleo Temporal, lo cual generó 22,523 empleos."

"Los recursos para empleo temporal se canalizaron principalmente a siembra y plantaciones, actividades que también promueven las tareas de conservación de suelos y bosques. Las aportaciones solidarias se destinaron a nueve subramas - viveros, plantaciones comerciales maderables, plantaciones comerciales no maderables, aprovechamiento, industrialización, agroforestería, comercialización e infraestructura -, que incluyen un total de 22 actividades)."

(20) Actas internas del Grupo de trabajo (Secretario Técnico DGOR - Representaciones Estatales) para informes periódicos de resultados de la Dirección General de Empresas pecuarias, forestales y Pesqueras. 2000.

A continuación, en el cuadro 14 se puede observar la distribución de los recursos en los Estados de la República.

Cuadro 14

Rama forestal					
Principales resultados 1992 -2000					
Estado o Entidad Federativa	Capital de riesgo		Empleo productivo		Inversión total
	Número de empresas	Millones de pesos	Número de empleos	Millones de pesos	Millones de pesos
Suma	174	46.4	22,623	43.6	88.9
Aguascalientes					
Baja California	1	0.1			
Baja California Sur					
Campeche	7	1.8	764	0.9	2.7
Coahuila			14	0.1	0.1
Colima					
Chiapas	4	1.5	6,960	24.0	26.6
Chihuahua	10	0.5	331	0.4	0.9
Distrito Federal	2	1.6			1.8
Durango	11	9.1	18	0.1	9.2
Guansajuato	1	0.1			0.1
Guerrero	5	5.3			5.3
Hidalgo	1	0.6	472	1.6	2.0
Jalisco	2	0.9			0.9
México	16	2.6			2.6
Michoacán	63	10.6	1,812	1.7	12.2
Morelos			36	0.2	0.2
Nayarit	1	0.1			0.1
Nuevo León	10	1.9			1.9
Oaxaca	6	1.0	36	0.2	1.2
Puebla	6	1.2	190	0.6	1.7
Querétaro	4	0.7	2,402	1.6	2.2
Quintana Roo	9	1.7	436	2.6	4.2
San Luis Potosí			6,623	6.2	6.2
Sinaloa	7	1.0	122	0.2	1.2
Sonora	1	0.2	3	0.1	0.3
Tabasco	1	0.1	273	1.0	1.1
Tamaulipas					
Tlaxcala	1	0.2			0.2
Veracruz	13	2.8	1,600	3.2	6.0
Yucatán	3	0.2	4	0.1	0.3
Zacatecas			538	0.2	0.2

Fuente: Dirección General de empresas pecuarias forestales y pesqueras.FONAES.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Son cinco las ramas que concentraron la mayor inversión; en primer lugar se encuentra la industrial con el 31 % de la inversión total; las plantaciones comerciales maderables con el 22%; el aprovechamiento maderable con el 14%; las plantaciones comerciales no maderables con el 11 % y viveros con el 8%. Las ramas con menor participación fueron: agroforestería que representa el 5%, comercialización con el 4%, infraestructura con el 3% y aprovechamiento no maderable con el 2%.

En el cuadro 14 destacan Chiapas (25.5 millones de pesos); Michoacán (12.2) y Durango (9.2).

Respecto a generación de empleos por medio del Programa de Empleo Productivo, la región sur concentra el mayor número con 9,709 desarrollados en Chiapas, Veracruz y Quintana Roo; le sigue la región occidente con 9,265 empleos en Michoacán y San Luis Potosí.

Fortalezas y debilidades. (21)

"Una de las fortalezas del sector forestal radica en la diversidad de proyectos asociados que se pueden generar dentro de los bosques, selvas y regiones semidesérticas, como son centros recreativos cerca de las zonas urbanas y la creación de sistemas agrosilvopastoriles dentro de los terrenos forestales como una opción alternativa para los ganaderos y agricultores dentro de estas áreas, lo cual ha permitido un aprovechamiento óptimo, reduciendo la apertura innecesaria de tierras para el cultivo."

En cuanto a las debilidades observamos que los productos forestales no al alcanzado un nivel adecuado de procesamiento y calidad. Como consecuencia los ingresos son bajos y se desfasan los trabajos de reforestación."

a1) Notas del Grupo interno de trabajo (Secretario Técnico DGOR --Representaciones Estatales) sobre mesas de intercambio de experiencias en ferias regionales con la participación de técnicos de la Dirección General de Empresas Pecuarías, Forestales y Pesqueras. 1999 - 2000.

Actividades pecuarias. (22)

"Durante el período de referencia el FONAES otorgó recursos del orden de 667 millones de pesos, de los cuales 578.4 millones de pesos fueron canalizados mediante el instrumento de capital de riesgo, para la creación o consolidación de 2,328 empresas, las que permitieron la creación de 23,353 empleos. A través del instrumento de empleo productivo la suma total de los apoyos solidarios fue de 88.5 millones de pesos, mismos que se canalizaron a 1,554 grupos, generando 31,509 empleos temporales. La proporción de inversión que tienen estos dos instrumentos es de 86.7 y 13.3 por ciento del total, respectivamente."

"Por su nivel de inversión, la rama pecuaria es la más importante del conjunto de las que atiende el FONAES, pues a ella canalizó recursos para la creación o consolidación de empresas sociales, que representan cerca del veintiuno por ciento del total invertido por la institución de 1992 a 2000."

"Recordemos que los apoyos del FONAES en esta rama tiene un alto impacto social, pues se canaliza a parte del universo de pequeños o medianos productores, que cuentan con menos de 20 cabezas de ganado (tratándose de bovinos) en sus unidades de producción rural."

"Con ello el FONAES contribuyó a que estos productores hagan uso de recursos naturales ociosos, a dar valor agregado a productos agrícolas que destinan a la alimentación del ganado, a ampliar los hatos ganaderos, y por ende el nacional, a crear empleos permanentes y temporales en las comunidades, lo que a la vez contribuyó al arraigo de la población en sus lugares de origen al complementar y mejorar el ingresos familiar."

(22) Actas internas del Grupo de trabajo (Secretario Técnico DGOR – Representaciones Estatales) para informes periódicos de resultados de la Dirección General de Empresas Pecuarias, Forestales y Pesqueras. 2000.

En el cuadro 15 podemos ver el monto que se canalizó a cada una de las subramas de actividades pecuarias.

Cuadro 15

Actividades pecuarias			
Principales resultados 1992 -2000			
subrama y/o actividad pecuaria	Millones de pesos		
	Capital de riesgo	Empleo productivo	Inversión total
Suma	575.7	65.6	652.1
Bovina	464.5	34.7	499.2
Ovina	40.6	6.9	47.5
Caprina	25.1	4.3	29.4
Porcina	19.1	4.7	23.8
Agroindustria	1.5	3.9	16.2
Apícola	12.0	7.2	19.2
Avícola	6.0	2.0	10.0
Cunícola	0.3	1.0	1.3
Otras especies	1.0		1.0
Mixta	3.6	0.1	3.7

Fuente: Dirección General de empresas pecuarias forestales y pesqueras FONAEI.

En la actividad bovina se apoyaron 1551 empresas que agrupan a 27,644 socios, mismas que generaron 11,747 empleos. En el caso del empleo productivo se han apoyaron 770 grupos.

"Los Estados que mayores recursos de inversión han recibido en esta subrama fueron Chiapas, Oaxaca, San Luis Potosí, y Veracruz. Las empresas con actividades de doble propósito dentro de la subrama concentran la mayor inversión con una participación del 59% del total invertido. Los ovinos son la segunda subrama en importancia con un número de empresas creadas de 249, que agrupan a 6,922 socios y generan 6,539 empleos. Con recursos del empleo productivo se apoyaron 144 grupos. Los Estados que mayor inversión de recursos fueron Tlaxcala, Hidalgo, México y Puebla y Tlaxcala que concentraron el 76.93% del total invertido en la subrama."

Fortalezas y debilidades. (23)

"Las ventajas que se encuentran son:

- En casi todas las regiones (por sus características geográficas) tienen vocación pecuaria, acordes a sus recursos naturales y por la infraestructura agrícola instalada.
- Asimismo la diversidad en climas propicia la producción de una variedad amplia en especies zootécnicas.
- En muchas ocasiones se aprovechan recursos naturales ociosos, que hacen posible abatir los montos de inversión de los productores. Estos recursos se transforman en productos que les dan valor agregado y a su vez generan ingresos, lo que permiten acceder a mejores niveles de vida.
- Algunas subramas promueven el trabajo productivo de las mujeres."

"Como debilidades se identificaron la baja competitividad en la mayoría de los productos del sector pecuario, ante la apertura comercial; ganadería extensiva que genera el sobrepastoreo, e impacta negativamente en las superficies agrícolas y boscosas; demanda un alto componente de asistencia técnica, para garantizar el máximo éxito de los proyectos, al que los productores sociales no están acostumbrados; no existen canales de comercialización adecuados, que permitan que los productores obtengan el máximo beneficio de su producción; escaso margen de capitalización de la actividad, lentitud en los procesos de transformación e industrialización, de los productos para darles valor agregado; y lo mas contundente e imprevisible, cambios climáticos que provocan sequías prolongadas y /o inundaciones por melenos que perjudican la producción agrícola y pecuaria."

(23) Notas del Grupo interno de trabajo (Secretario Técnico DGOR -Representaciones Estatales) sobre meses de intercambio de experiencias en ferias regionales con la participación de técnicos de la Dirección General de Empresas Pecuarias, Forestales y Pesqueras. 1999 - 2000.

Actividades pesqueras y acuícolas. (24)

"El FONAES otorgó apoyos por 230.4 millones de pesos a 1,042 empresas sociales con capital de riesgo, además de brindar apoyos a 385 grupos sociales mediante el programa de empleo productivo, a favor de 25, 891 socios y generando en total 25,116 empleos."

"Los resultados por tipo de instrumento del FONAES fueron los siguientes.

- Capital de Riesgo.- Con 208.4 millones de pesos de este instrumento Capital de Riesgo se beneficiaron a 1,042 empresas integradas por 25,891 socios, con lo que se generaron 17,690 empleos. Noventa empresas se dedican a la pesca de altura; 603 a la pesca ribereña; 5 a la pesca epicontinental; 206 corresponden a proyectos de acuicultura y 136 desarrollaron infraestructura pesquera. Las aportaciones solidarias de Capital de Riesgo, se destinaron a la adquisición, mantenimiento y reparación de barcos, lanchas, motores, jaulas, equipo y artes de pesca, capital de trabajo para captura, acopio y comercialización, compra de crías, alimentos e insumos, construcción de laboratorios, muelles y cuartos fríos.

- Por el número de empresas sociales apoyadas destacan las siguientes entidades federativas: 242 Sonora, 186 Quintana Roo, 119 Tabasco, 89 Sinaloa, 88 Baja California y 71 Yucatán.

- En cuanto al número de empleos generados sobresalen los Estados de Sonora con 3,676, Sinaloa 3,235, Oaxaca 1,973, Tabasco 1,587, Campeche 1,404 y Chiapas 1,403 empleos."

(24) Actas internas del Grupo de trabajo (Secretario Técnico DGOR - Representaciones Estatales) para informes periódicos de resultados de la Dirección General de Empresas Pecuarias, Forestales y Pesqueras. 2000.

"Las entidades federativas donde se otorgaron los mayores recursos fueron Sonora 67 millones de pesos; Nayarit 31 millones; Sinaloa, 29 millones; Baja California 11 millones; a Chiapas y a Tabasco, 10 millones a cada estado."

"Por otra parte, el monto promedio canalizado por el FONAES a cada empresa social fue de 200 mil pesos y por empleo temporal generado 11 mil 800 pesos."

"Programa de Empleo Productivo.- Las aportaciones solidarias del Programa de Empleo Productivo, se canalizaron a capital de trabajo (gasolina, aceite, hielo y carnada), reparación de lanchas, motores, equipo, artes de pesca y mantenimiento de bordos."

"Las principales entidades federativas por el número de grupos sociales apoyados con el PEP fueron Michoacán con 81, Chihuahua con 64, Nayarit 40, Campeche 35. Jalisco y Sinaloa 32 cada una. Por el número de empleos generados sobresalen los estados de Nayarit 1,531, Campeche 1,146, Michoacán 1,128, Sinaloa 880 y Chihuahua 646. En lo que corresponde a monto de recursos entregados, Michoacán recibió 3.9; Campeche 3.8, Nayarit 2.7; Chihuahua 2.4; Sinaloa 2.3 y Jalisco 1.8 millones. El monto promedio canalizado a cada grupo social fue de más de 57 mil pesos y casi 3 mil pesos por empleo temporal."

"Desde la creación de este programa en 1995 y hasta mayo del 2000, se canalizaron casi 22 millones de pesos a 385 grupos, habiéndose generado 7,426 empleos. Con este instrumento se han apoyado mayoritariamente a grupos dedicados a la acuacultura (68% de la inversión, y 5,197 empleos)."

"Las principales especies capturadas y cultivadas por las empresas y grupos sociales apoyadas con Capital de Riesgo y el Programa de Empleo Productivo son el camarón, el ostión, la trucha, la tilapia o mojarra, la almeja, el pulpo, el tiburón, el cazón, la escama en general, la jaiba, la langosta, el langostino, el caracol y el calamar".

Fortalezas y debilidades. (25)

"La fortaleza de las actividades pesqueras y acuícolas radica en que representan una opción económicamente productiva, pues los recursos pesqueros son importantes para la alimentación humana por su alta calidad nutritiva, aunque se explota una parte muy reducida de ellos."

"Las debilidades del sector pesquero y acuícola son:

- Pérdidas económicas debido a la presencia de microorganismos patógenos.
- Técnicas y artes de pesca inadecuadas.
- Intermediarismo en el proceso de acopio, transformación y comercialización.
- Contaminación de los mares en las zonas de exploración y explotación petrolera.
- Bajas y pérdidas en la captura y producción por siniestros ocasionados por fenómenos meteorológicos.
- Desarticulación de la cadena productiva (captura, acopio, beneficiado, transformación, comercialización y consumo).
- Sobreexplotación de los recursos pesqueros marinos.
- Desvinculación de las instituciones dedicadas a la generación y transferencia tecnológica y los grupos y empresas sociales."

(25) Notas del Grupo Interno de trabajo (Secretario Técnico DGOR –Representaciones Estatales) sobre mesas de intercambio de experiencias en ferias regionales con la participación de técnicos de la Dirección General de Empresas Pecuarias, Forestales y Pesqueras. 1999 - 2000.

A continuación en los cuadros 16 y 17 se pueden observar los datos a nivel de detalle.

Cuadro 16

Estado o Entidad Federativa	Capital de riesgo				Empleo productivo				Inversión total
	Número de empresas	Número de socios	Número de empleos	Miliones de pesos	Número de grupos sociales	Número de empleos	Miliones de pesos	Miliones de pesos	
Suma	1,042	25,891	17,890	208.4	385	7,428	22.0	230.4	
Pesca de altura	90	1,636	3,069	28.1				28.1	
Pesca ribereña	603	12,377	8,532	52.0	60	1,042	3.2	56.2	
Pesca apacoyuntal	5	280	104	0.3	45	1,070	3.4	3.7	
Acuicultura	306	6,794	3,582	109.0	275	5,197	15.0	124.0	
Infraestructura	138	4,804	3,383	16.0	5	117	0.4	16.4	

Fuente: Dirección General de empresas pecuarias forestales y pesqueras, FONAES.

Cuadro 17

Estado o Entidad Federativa	Capital de riesgo				Inversión Millones de pesos
	Número de empresas	Número de socios	Número de empleos		
Suma	1,042	25,891	17.4	208.4	
Aguascalientes					
Baja California	68	623	1	11.1	
Baja California Sur	38	400		3.8	
Campeche	16	1,486	7	7.4	
Cochulla					
Colima	4	122		0.8	
Chiapas	15	1,563	4	10.4	
Chihuahua	15	181	2	2.6	
Distrito Federal	2	140		0.7	
Durango	11	1,338	10	0.9	
Guerrero					
Guerrero	12	308	5	2.8	
Hidalgo	1	15	1	0.2	
Jalisco	4	126	2	0.6	
México	0	86	15	0.8	
Michoacán	13	432	53	0.9	
Morelos	1	15		0.3	
Nayarit	55	1,062	1	31.3	
Nuevo León					
Oaxaca	15	2,253	10	8.7	
Puebla	4	169	6	0.3	
Queretaro	3	13	4	0.1	
Quintana Roo	186	240	9	6.0	
San Luis Potosí	2	23		0.5	
Sinaloa	89	3,811	7	29.3	
Sonora	242	5,629	1	67.2	
Tabasco	119	4,498	1	10.3	
Tamaulipas	0	344		1.3	
Tlaxcala					
Tlaxcala			1		
Veracruz	17	484	13	2.8	
Yucatán	71	411		3.2	
Zacatecas	1	11		0.1	

Fuente: Dirección General de empresas pecuarias forestales y pesqueras, FONAES.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Cajas solidarias. (26)

"El FONAES brindó los apoyos necesarios para la constitución y operación de 3,598 cajas locales y 213 cajas solidarias que en el 2000 contaban con 189,000 socios y un patrimonio de 467.0 millones de pesos, así como una cartera de 125,000 préstamos vigentes por 315.0 millones de pesos y 42,000 cuentas de ahorros por 184.0 millones de pesos."

"Las 213 cajas solidarias atienden a productores y a sus respectivas familias en 313 municipios, localizados en 25 estados de la República. El 68% de dichos municipios se ubican en regiones prioritarias (45% de atención inmediata). Se trata de zonas de marginación extrema como la Frailesca, Selva y Sierra en Chiapas; Tarahumara en Chihuahua; las Quebradas, Semidesierto e Indígena Sur en Durango; Costa Chica y Grande, la Montaña y Filo Mayor Sierra en Guerrero; Sierra Gorda de Hidalgo; Costa Chatina, Mazateca Papaloapan y Mixteca en Oaxaca; Sierra Negra Zongolica en Veracruz; Sierra Norte de Puebla, así como la Huasteca Potosina por sólo mencionar algunas."

"Las cajas solidarias, benefician primordialmente a la población objetivo del FONAES que no tiene acceso a los servicios de la banca comercial y que se dedica a la producción de granos básicos en reducidas superficies de temporal; a la ganadería en pequeña escala; artesanos del sector social; indígenas, y microempresarios."

"Recordemos que el Fondo Nacional de Apoyo a Empresas Sociales (FONAES) apoya a las cajas solidarias con recursos para la compra del mobiliario y equipo necesario, para los gastos de operaciones iniciales y la capacitación requerida, así como para cubrir los gastos de protocolización ante notario público, de modo que puedan operar de una manera razonable y eficiente."

(26) *Actas internas del Grupo de trabajo (Secretario Técnico DGOR – Representaciones Estatales) para informes periódicos de resultados de la Dirección General de Fondos y Microempresas. 2000.*

"Las aportaciones solidarias se reintegran al FONAES a partir del tercer año de operaciones, cuando las cajas están capitalizadas. Los apoyos se brindan sin intereses y son pagaderos hasta en cuatro exhibiciones dependiendo de la capacidad económica de cada caja solidaria."

"Asimismo hay que dejar claro que los recursos que manejan los propios beneficiarios en las cajas son aportaciones de ellos, resultantes de recuperaciones en otros programas federales."

"Cabe señalar que personal técnico de la Dirección de Cajas brindan asistencia técnica y un seguimiento permanente, de modo que la normatividad vigente se aplique correctamente y las desviaciones a la misma sean detectadas y corregidas con oportunidad."

"Cada caja contó con un asesor especializado de manera permanente durante los dos primeros años de su arranque, además de la visita de especialistas sobre contabilidad e informática, que capacitaron a los administradores para la instrumentación gradual de la caja. El sistema con que operan las cajas solidarias se denomina Microbanker, el cual fue desarrollado por la FAO expresamente para este tipo de organismos de financiamiento en el campo."

"El FONAES firmó con el Consejo Coordinador Nacional de Cajas Solidarias (CCN), organismo de gestión, consulta y representación de las Cajas Solidarias, un convenio de concertación en 1998, con la finalidad de sumar esfuerzos y recursos para llevar al cabo la transferencia de los gastos de operación y equipamiento de las Unidades de Atención a las Cajas Solidarias (UACS) durante el periodo 1998-2006. Las UACS son equipos técnicos que brindan asesoría a las cajas solidarias en los aspectos de capacitación, contabilidad e informática. Al final del periodo, el CCN cubrirá totalmente los gastos de operación de las mismas, en tanto que el FONAES retirará su participación, para fungir exclusivamente como órgano normativo de la operación del programa."

"También en 1998 se firmó otro convenio con el CCN, a fin de que este último contratara directamente la asesoría de Desjardins, para diseñar e implantar una red de cajas solidarias y sus organismos de segundo nivel. Esto incluye el diseño tanto de políticas de aplicación nacional en diversos ámbitos de la operación de las cajas solidarias, como de una propuesta de financiamiento equitativo que permita a las mismas, entre otros aspectos, obtener los servicios de asesoría que ahora reciben, así como contribuir en el financiamiento y autogestión del propio CCN."

"A su vez, el FONAES firmó convenios con las cajas solidarias, para que además de aportar los recursos de inicio de operaciones, les proporcione asesoría, en materia de capacitación y del seguimiento necesario que les permitan brindar servicios adecuados a sus socios. A cambio, las cajas se comprometen a respetar la normatividad del programa."

"Con el objeto de allegar más recursos a los grupos con cajas solidarias establecidas o por crear, el FONAES promovió la firma de un convenio, en 1999, de la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas Sociales (FONAES) y el Consejo Coordinador Nacional de Cajas Solidarias con las Secretarías de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR) y de Desarrollo Social (SEDESOL)."

"Dicho convenio prevé que las Secretarías integren más proyectos de aplicación, con recuperación y revolvencia de recursos públicos al gasto social en el sector rural, mismos que en cierta etapa pasarán a formar parte del patrimonio de las cajas."

"El FONAES realizó entre las cajas solidarias beneficiadas, la recuperación de una parte de los recursos subsidiados para el apoyo de proyectos productivos. Esta recuperación se incorporó a un fondo de proyectos que se forma con una parte de los excedentes anuales de cada caja (hasta 150 mil pesos) y con aportaciones del FONAES por una cantidad igual, sujeta a la disponibilidad presupuestal del ejercicio correspondiente."

Fortalezas y debilidades. (27)

"Destacan como fortalezas de las cajas solidarias el que existe un Consejo Coordinador Nacional (CCN) y quince Consejos Estatales, con voluntad de construir la red de cajas solidarias, así como perspectivas de crecimiento de la estructura del CCN, UACS, Consejos Regionales y Estatales."

"En cuanto a sus deficiencias o debilidades por superar, están el incumplimiento de las normas de funcionamiento por parte de algunas cajas solidarias y la falta de planeación que se concrete en un plan basado en un diagnóstico, con objetivos y estrategias claras por instrumentar en el corto plazo en programas operativos anuales. La forma en que operan las cajas y la red de cajas solidarias puede analizarse a partir de la oferta de productos y servicios financieros y de su evolución probable y necesaria en el futuro. Recordemos que los mercados financieros son cada vez más dinámicos y agresivos con la concentración de la banca en manos extranjeras y ello crea presiones en la forma de operar de las cajas solidarias."

"Para fortalecer las cajas es necesario que ellas operen con aperturas de cuentas de ahorro con pago de intereses a partir de montos mínimos de dinero; que establezcan líneas de crédito con préstamos automáticos, de fácil acceso y disposición; una coordinación entre cajas de todo el país para el servicio de préstamos y para disposición de recursos en cualquier sitio del país de parte de los socios que viajan, aceptar depósitos de no socios y establecer normas claras al respecto; e incorporar el pago de servicios pago de teléfono, pago de energía eléctrica."

"Finalmente es importante señalar que el sesenta y cinco por ciento de las cajas recurren a un software alternativo, aduciendo que Microbanker es obsoleto y no satisface los requerimientos informáticos y de compatibilidad con otros programas."

(27) Notas del Grupo interno de trabajo (Secretario Técnico DGOR -Representaciones Estatales) sobre mesas de intercambio de experiencias en ferias regionales con la participación de técnicos de la Dirección General de Fondos y Microempresas. 1999 - 2000.

Fondos de Financiamiento. (28)

"FONAES aportó 78.3 millones de pesos para promover la creación de 62 fondos, mediante los cuales fue posible una derrama de créditos acumulada de 685.0 millones de pesos, en beneficio de 16,936 microempresas, permitiendo a la vez preservar 35,555 fuentes de empleo y la creación de 28,620 empleos nuevos."

"Los fondos de financiamiento son fideicomisos instituidos en Nacional Financiera, S.N.C. (NAFIN) y constituyen uno de los medios utilizados por el FONAES para canalizar recursos financieros y de fomento a la microempresa, particularmente a aquella que no tiene acceso al crédito de fuentes financieras alternas. El FONAES participa realizando aportaciones solidarias para la integración o ampliación del patrimonio fideicometido, también denominado patrimonio no afectable."

"Estos fideicomisos que forman parte de la red de intermediarios financieros de NAFIN, son creados a iniciativa de organismos gubernamentales, organizaciones privadas y gremiales, etc. El patrimonio no afectable de un fondo de financiamiento cumple dos fines: el primero, establecer la base sobre la cual el banco fondeador NAFIN abre una línea de crédito de 5 hasta 8 veces el patrimonio, de la que provienen los recursos para financiar a la microempresa y, el segundo, integrar una garantía parcial de recuperación de las disposiciones de la línea de crédito para cubrir incumplimientos de pago del fondo."

"Como resultado de un incremento considerable en las tasas de interés y la contracción de los mercados, provocadas por las condiciones económicas de 1995, se afectó la capacidad de pago de las empresas, elevando consecuentemente los niveles de cartera vencida de los fondos."

(28) Actas Internas del Grupo de trabajo (Secretario Técnico DGOR - Representaciones Estatales) para informes periódicos de resultados de la Dirección General de Fondos y Microempresas. 2000.

"Esta situación, más otros factores normativos, condujeron a la suspensión del flujo de recursos de créditos a la microempresa a través de los intermediarios de NAFIN, dedicándose estos básicamente a la recuperación y saneamiento de carteras durante ese período de estancamiento en el fomento."

"Dentro de este marco de referencia, la situación operativa actual de los fondos de financiamiento para microempresas es la siguiente: Diecinueve fondos continúan operando nuevos créditos; 3 fondos se encuentran reanudando operaciones y esperan alcanzar su consolidación; quince fondos compraron a NAFIN la cartera crediticia y de ellos cinco se convirtieron en fondos de inversión y reinversión; ocho fondos se han extinguido por incumplimiento de los fines para los cuales fueron creados, aunque tres también se convirtieron a fondos de inversión y reinversión, un fondo esta operando una mezcla de apoyos de de garantías y financiamiento con recursos propios y de NAFIN, un fondo esta en proceso de reconversión a fondo de inversión y reinversión y finalmente, dieciocho tondos fueron intervenidos por NAFIN (en trece NAFIN interpeló sus carteras para recuperación por cuenta de la institución y cinco intervenidos en administración de la cartera hasta definir una solución)."

Fondos de garantía. (29)

"El FONAES aportó con 95.5 millones de pesos para la conformación patrimonial de los 37 Fondos de Garantía, que representa el 63.4% de la masa patrimonial de los Fondos de Garantía. Los fondos apoyaron a 6,115 empresas, muchas de ellas propiedad de organizaciones de productores de diverso nivel. La derrama de crédito registra un monto de 685.8 millones de pesos la cual ha requerido de un soporte de garantías complementarias provenientes de los fondos por 221.1 millones de pesos.

(29) *Actas internas del Grupo de trabajo (Secretario Técnico DGOR – Representaciones Estatales) para informes periódicos de resultados de la Dirección General de Fondos y Microempresas. 2000.*

"Se estima que el promedio de asignación por empresa de es de 112,150 pesos en crédito y 36,150 pesos en garantías complementarias."

"Con esta derrama de créditos otorgados se generaron 36,061 empleos y se preservaron 90,370 más, por lo que el número de familias beneficiadas alcanza la cifra de 126,431."

"La población objetivo de los Fondos de Garantía lo constituyen aquellos productores principalmente del sector agropecuario que han estado al margen del crédito formal, debido a que no tienen la capacidad para otorgar la totalidad de garantías exigidas por las instituciones acreditantes para asegurar la recuperación del empréstito."

"La contribución directa del FONAES en esta acción consiste en promover y asesorar en el proceso de constitución y operación de los Fideicomisos o Fondos, organizar en su caso a la parte fideicomitente, participar en la conformación de los patrimonios mediante el otorgamiento de aportaciones solidarias, impulsar el inicio de operaciones y vigilar el adecuado manejo de estos instrumentos mediante acciones de seguimiento y evaluación."

"Los Fondos de Garantía constituyen instrumentos de alto riesgo, razón por la que no han estado exentos de experimentar decrementos patrimoniales, en virtud de situaciones críticas que han provocado el fracaso de proyectos productivos con financiamiento garantizado por estos instrumentos."

"Actualmente la cartera vencida de los productores apoyados asciende en forma global al 3.78% de la derrama crediticia acumulada, lo que ha implicado el ejercicio de garantías en detrimento del patrimonio de 21 fondos por 25.9 millones lo que equivale al 8.7% del patrimonio total estimado de estos instrumentos"

Fondos de inversión y reinversión. (30)

"En el periodo de referencia (1992- 2000), el FONAES ha canalizado 166.2 millones de pesos para la constitución de 144 fondos que permiten impulsar las microempresas."

"Dichos fondos son fideicomisos instituidos en fiduciarias privadas o bien como cuentas bancarias, donde participan Gobiernos Estatales y Municipales, u organismos gubernamentales y el apoyo del FONAES para otorgar financiamiento en condiciones ágiles y preferenciales. Corresponde a una estrategia de fondos revolventes, que persiguen otorgar préstamos blandos para impulsar actividades productivas y artesanales tradicionales de grupos indígenas o mujeres muy pobres."

"En este caso, los fideicomisos son de caja y otorgan préstamos con cargo a su patrimonio a una tasa blanda o al costo de la inflación. Con esta estrategia se busca atender a grupos sumamente pobres, pero con amplia capacidad de organización en actividades productivas que no pueden soportar una dinámica de créditos del sistema bancario comercial."

"Cabe destacar que son las propias organizaciones beneficiadas con el fondo quienes se encargan de lograr una adecuada recuperación de los préstamos a fin de que en un mediano plazo adquieran la capacidad de manejar su fondo como propio en autogestión."

(30) *Actas internas del Grupo de trabajo (Secretario Técnico DGOR – Representaciones Estatales) para informes periódicos de resultados de la Dirección General de Fondos y Microempresas. 2000.*

Fortalezas y debilidades. (31)

"Para allegar los recursos a los pequeños o medianos proyectos productivos, es indispensable realizar una evaluación acorde a las condiciones socioeconómicas que prevalecen en cada localidad región, municipio o entidad federativa. Ese mayor acercamiento permite no solo conocer las condiciones específicas, sino también determinar apoyos económicos con tasas de interés preferenciales inferiores a las que cargan los bancos comerciales, requiriendo a su vez garantías acordes a las posibilidades de la población de menores ingresos y mejores condiciones de oportunidad."

"Otra fortaleza de los fondos es que se puede apoyar a la población en extrema pobreza que no es posible hacerlo directamente por el FONAES, principalmente aquellas que por su actividad productiva no les es factible agruparse."

"Los fondos al constituirse conjuntamente con Gobiernos Estatales, Municipales o bien con Organizaciones, permite la complementariedad de recursos al requerirse que las aportaciones sean en partes iguales en el caso de los fondos o del 65% correspondiente a los Gobiernos. La cercanía de los proyectos a la fuente de financiamiento ha permitido que los índices de recuperación de los apoyos se mantengan en niveles superiores respecto a otros instrumentos."

"Por otra parte es importante señalar que las debilidades de los fondos son la renovación de poderes en las entidades federativas y principalmente a nivel municipal, que ocasiona la rotación del personal que dirige y opera los fondos y fideicomisos, provocando que disminuya su operatividad y eficiencia."

(31) Notas del Grupo interno de trabajo (Secretario Técnico DGOR –Representaciones Estatales) sobre mesas de intercambio de experiencias en ferias regionales con la participación de técnicos de la Dirección General de Fondos y Microempresas. 1999 - 2000.

"También se observó que en los inicios de operación de los fondos los dirigentes y operadores tienen escasos conocimientos respecto a la evaluación de los proyectos, así como del manejo financiero y administrativo de estos instrumentos."

"Otro error que se presenta con alguna frecuencia es que se da un manejo político al otorgamiento de los apoyos."

"Pero aun así con éstas debilidades los fondos y fideicomisos son un instrumento de apoyo sumamente útil para la generación y fortalecimiento de las actividades productivas y por lo tanto de la generación de empleo y la superación de la pobreza."

"En los cuadros dieciocho y diecinueve se detallan por Estados y/o Entidades Federativas los fondos de inversión y de garantías constituidos por el FONAES."

Cuadro 18

Fondos de inversión		
Fondos constituidos por el FONAES (1992 -2000)		
Estado o Entidad Federativa	Número de fondos	Millones de pesos
Suma	243	335.8
Aguascalientes	9	13.3
Baja California	4	9.9
Baja California Sur	2	3.2
Campeche	12	7.2
Coahuila	12	14.8
Colima	4	9.3
Chiapas	6	9.3
Chihuahua	6	6.6
Distrito Federal	11	14.2
Durango	14	12.9
Guanajuato	19	9.9
Guerrero	5	2.4
Hidalgo	2	1.5
Jalisco	18	48.8
México	10	30.2
Michoacán	11	10.9
Moravia	0	10.7
Nayarit	10	6.2
Nuevo León	4	20.0
Oaxaca	17	9.7
Puebla	2	1.3
Querétaro	6	8.3
Quintana Roo	7	10.9
San Luis Potosí	3	2.4
Sinaloa	2	4.0
Sonora	9	8.3
Tabasco	5	5.7
Tampulipas	2	1.3
Tlaxcala	2	1.0
Veracruz	8	6.7
Yucatán	5	32.8
Zacatecas	13	9.3

Fuente: Dirección General de fondos y microempresas FONAES.

Cuadro 19

Fondos de garantía		
Fondos constituidos por el FONAES (1992 -2000)		
Estado o Entidad Federativa	Número de fondos	Miliones de pesos
Suma	36	98.9
Agascalientes	1	0.4
Baja California		
Baja California Sur	1	1.6
Campeche	1	3.0
Coahuila	2	2.1
Colima		
Chiapas		
Chihuahua		
Distrito Federal	4	8.1
Durango	5	5.3
Guanajuato	1	1.1
Gerrero	1	0.6
Hidalgo		
Jalisco		
México	1	24.0
Michoacán	1	2.0
Morelos	1	0.5
Nayarit	1	0.8
Nuevo León	1	2.5
Oaxaca	2	2.1
Puebla		
Querétaro	1	1.0
Quintana Roo	2	7.4
San Luis Potosí		
Sinaloa	1	2.0
Sonora	3	3.2
Tabasco	1	2.0
Tamaulipas	1	1.0
Tlaxcala		
Veraacruz	1	1.0
Yucatán	2	23.1
Zacatecas	1	3.3

Fuente: Dirección General de fondos y microempresas
FONAES.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Microempresas industriales, comerciales y de servicios. (32)

"En el periodo 1992-2000, el FONAES otorgó aportaciones solidarias por 1 13.5 millones de pesos, para apoyar la constitución o consolidación de 2,136 microempresas industriales, comerciales y de servicios en las 32 Estados y/o Entidades Federativas de la República, generándose 15,378 empleos fijos y 5,622 indirectos. Los instrumentos de apoyo fueron Capital de Riesgo con 87.4 millones de pesos y el Programa de Empleo Productivo con 26.1."

"Tres de cada cuatro pesos de los apoyos otorgados a las microempresas se destinaron a la adquisición de activos tales como maquinaria, equipo e instalaciones, acondicionamiento y montaje, así como para la construcción de infraestructura básica; la restante cuarta parte se destino a solventar principalmente las necesidades de capital de trabajo, como son la compra de materia e insumos y pago de mano de obra."

"Los montos de aportaciones solidarias otorgadas a los beneficiarios del programa han sido variables. Durante el período 1992-1994 el instrumento utilizado para hacer accesible los recursos a la población objetivo fue el Capital de Riesgo, observándose que en estos años se registran los mayores apoyos del orden de 9.3, 14.8 Y 14.9 millones de pesos respectivamente, debido sobre todo al período de arranque del programa y de la integración de sus objetivos, procedimientos y órganos operativos."

"En el periodo de 1995-1996 vino una contracción del financiamiento, como resultado de las condiciones económicas del país que impactaron negativamente a las microempresas. En 1995 se creó el Programa de Empleo Productivo cuyo propósito fue aglizar y hacer más accesibles los apoyos para grupos no constituidos en alguna figura legal y fomentar una generación masiva de empleo."

(32) Actas internas del Grupo de trabajo (Secretario Técnico DGOR – Representaciones Estatales) para informes periódicos de resultados de la Dirección General de Fondos y Microempresas. 2000.

"En el período 1997-1999 FONAES repuntó en los recursos otorgados a la población objetivo del orden de 11.4 millones, 14 millones y 8.7 respectivamente, teniendo una participación del 60% los apoyos canalizados al Programa de Empleo Productivo y finalmente en el año 2000, se canalizaron 21 millones para las microempresas que permitieron la creación de 83 empresas bajo la modalidad de asociación en participación y una generación de 664 empleos además de apoyos a 293 grupos, para generar 2,176 empleos, con el instrumento Primer Paso Productivo."

Microempresas industriales.

El FONAES apoyó a 1,145 proyectos con 82.1 millones de pesos. Las 1,145 microempresas generaron 11,831 empleos directos.

Las ramas más representativas corresponden a una incipiente industria de alimentos, - productoras de quesos y derivados, embutidos y dulces-, con 139 empresas a las que se canalizaron 5.7 millones de pesos.

También se crearon 18 empresas productoras de calzado a pequeña escala con 1.2 millones; 120 fabricantes de muebles de madera con 8.6 millones; 185 talleres de costura con 11.1 millones; 117 molinos y tortillerías con 8.9 millones y 107 panaderías con 2.8 millones.

Microempresas comerciales.

El FONAES otorgó apoyos por 9.5 millones de pesos a 112 microempresas comerciales, lo que permitió la generación de 1,304 empleos directos. El promedio por personas empleadas por cada una de estas microempresas fue de 11 personas.

Las microempresas de comercio corresponden a tiendas de abarrotes, tortillerías, venta de refacciones para bicicletas y auto partes, principalmente.

Microempresas de servicios.

Los apoyos del FONAES por 15.2 millones de pesos se canalizaron a 181 microempresas de servicios, en beneficio de la generación de 1,902 empleos directos.

Los giros apoyados son lavanderías, tintorerías, talleres de lavado y engrasado, grupos musicales, transporte de pasajeros terrestre y fluvial y restaurantes, entre otros".

Fortalezas y debilidades de las microempresas. (33)

"Se identifican como fortalezas o ventajas en la creación de estas microempresas, el que los apoyos del FONAES permiten a los grupos más necesitados concretar planes de creación, expansión o de ampliación de capital de trabajo, así como adquirir activos fijos o la reposición de ellos; situación que en ningún momento atienden la banca de desarrollo o comercial."

"En ese sentido el FONAES bajo el esquema de capital de riesgo comparte el éxito o el fracaso de su negocio, disminuyendo los riesgos tanto para el asociante como para el asociado."

"Otra fortaleza es que atiende a proyectos de diversas ramas productivas que reflejan la vocación de los grupos y las ventajas comparativas de las zonas de micro localización, con una derrama de empleo e ingresos en su zona de influencia."

"Asimismo, el FONAES dota con elementos de capacitación a los beneficiarios lo que les permite superar las limitaciones detectadas. (Cursos de capacitación o de asistencia técnica)."

(33) *Notas del Grupo Interno de trabajo (Secretario Técnico DGOR -Representaciones Estatales) sobre mesas de intercambio de experiencias en ferias regionales con la participación de técnicos de la Dirección General de Fondos y Microempresas. 1999 - 2000.*

"Como debilidades o dificultades tenemos las siguientes:

- Las microempresas enfrentan distintas dificultades que limitan su competitividad. Al interior de ellas es la carencia de apoyo profesional para analizar y resolver problemas, tales como son el diseño óptimo y presentación de calidad de los productos que los hagan atractivos a los consumidores; mejorar la calidad de los materiales e insumos, y mejorar los empaques.
- También a los grupos se les dificulta llevar registros contables y controles internos y cumplir en tiempo y forma con los trámites para la obtención de permisos ante autoridades locales.
- En algunos casos también se dificulta la operación de las microempresas cuando el período de maduración de los proyectos es largo.
- Si bien no todos los factores de las debilidades son aplicables a todas las empresas, también es cierto que uno o varios de ellos se reflejan en mayor o menor medida.
- La carencia de estrategias de penetración en el mercado es un factor limitrofe a su crecimiento, que se refleja en ventas por debajo de las estimaciones planteadas en los perfiles de inversión. En algunas ocasiones, también es resultado de no tener medios de transporte que permitan ampliar su zona de influencia."

No obstante las limitaciones, los logros confirman la importancia de las microempresas en el ámbito nacional por su capacidad de generación y conservación del empleo y mayor dinámica con pocos recursos, para la atención a la población objetivo en pobreza extrema.

A continuación, en el cuadro 20, presentamos la distribución general de las microempresas por entidades de la República Mexicana y los recursos otorgados por tipo de instrumento.

Cuadro 20

Microempresas					
Principales resultados 1992 -2000					
Estado o Entidad Federativa	Capital de riesgo		Empleo productivo		Total Millones de pesos
	Número de microempresa	Millones de pesos	Número de microempresas	Millones de pesos	
Suma	1,429	87.4	708	28.1	113.5
Aguascalientes	32	2.1	4	0.1	2.2
Baja California	39	1.2	29	0.6	1.8
Baja California Sur	10	0.8	1	0.1	0.9
Campeche	47	1.1	26	0.2	1.3
Coahuila	93	4.1	62	1.7	5.8
Colima	28	1.7	3	0.1	1.8
Chiapas	137	4.9	106	2.2	7.1
Chihuahua	39	2.2	7	0.1	2.3
Distrito Federal	51	4.3	18	0.4	4.7
Durango	38	4.2	6	0.5	4.7
Guajuato	20	1.0	14	0.6	1.6
Guerrero	216	14.9	176	11.7	26.6
Hidalgo	55	4.3	31	1.1	5.4
Jalisco	33	2.7	8	0.6	3.3
México	53	5.4	11	0.3	5.7
Michoacán	45	2.3	24	0.7	3.0
Morelos	12	0.8	3	0.1	0.9
Nayarit	4	0.5	2	0.1	0.6
Nuevo León	3	0.6	2	0.1	0.6
Oaxaca	15	2.1	2	0.1	2.2
Puebla	38	7.4	2	0.1	7.5
Querétaro	20	0.7	13	0.5	1.2
Quintana Roo	38	1.1	16	0.2	1.3
San Luis Potosí	26	1.8	17	0.7	2.5
Sinaloa	18	2.2	1	0.5	2.7
Sonora	33	1.8	3	0.1	2.0
Tabasco	38	1.5	17	0.4	1.9
Tamaulipas	33	0.8	17	0.3	1.1
Tlaxcala	55	3.1	32	1.1	4.2
Veracruz	97	3.4	38	0.5	3.9
Yucatán	5	0.1	1	0.1	0.2
Zacatecas	57	2.0	20	0.3	2.3

Fuente: Dirección General de fondos y microempresas. FONAES

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Proyectos productivos de ecoturismo (34)

"El FONAES apoyó la creación o ampliación de 42 proyectos de servicios turísticos, agrupados en 35 empresas; con 9.7 millones de pesos; 23 proyectos recibieron apoyo con capital de Riesgo (6.5 millones de pesos) y 19 con el Programa de Empleo Productivo (3.1 millones de pesos). Cabe destacar que en su mayoría las empresas corresponden a núcleos ejidales y comunales.

Los integrantes de las empresas agrupan 1,464 socios y los proyectos en su conjunto generaron un total de 2,042 empleos, de los cuales 828 son permanentes

Los recursos otorgados por el FONAES se destinaron principalmente a la consolidación y fortalecimiento de las empresas ya constituidas mediante actividades de seguimiento y acompañamiento empresarial, con lo que se fortaleció el potencial empresarial de los grupos, y a la vez se logró un impacto social sustentable en la generación de empleos, en la rentabilidad de las empresas, y en su inserción creciente en los mercados nacionales e internacionales, que exploran el turismo alternativo.

La mayoría de los proyectos ecoturísticos corresponden a grupos indígenas. En Chiapas destacan los choles, tzeltales y tzotziles que operan Escudo Jaguar, Sna Ajaw y MischHa, mientras que Ara Macao es operada por mixtecos. Las mujeres de Taselotzin son nahuas, al igual que la comunidad indígena de Pomaro con el proyecto Maruata 2000, Isla Yunuen es una comunidad Purépecha. En Chihuahua Arareko, Oteviachi y Guitayvo son proyectos de grupos indígenas Rarámuris de la Sierra Tarahumara."

(34) Actas internas del Grupo de trabajo (Secretario Técnico DGOR – Representaciones Estatales) para informes periódicos de resultados de la Dirección General de Fondos y Microempresas. 2000.

ENCUENTRO ESTADÍSTICO

Fortalezas y debilidades de los proyectos ecoturísticos. (35)

"Una de las ventajas o fortalezas del apoyo a proyectos ecoturísticos en el sector social es la generación de una actividad como verdadera alternativa económica para los grupos sociales en pobreza extrema dentro de las comunidades donde se ubican."

"Otras fortalezas son, la generación de ingresos por esta actividad a través del empleo, la oferta de servicios alternativos, artesanías, etc., lo cual diluye la presión hacia la selva o el bosque como fuente de recursos de madera o agrícolas y propiciando que las mismas comunidades se preocupen más por el cuidado del medio ambiente."

"La instrumentación y desarrollo de una actividad no tradicional en comunidades indígenas, así como la organización para la operación y la incipiente administración, es algo digno también de mencionarse, tanto como la elevación de los ingresos y el nivel de vida de los socios directos de los proyectos."

"Las debilidades que presentan los proyectos ecoturísticos son la incipiente organización empresarial, así como su débil vinculación con las agencias comercializadoras del turismo y con el mercado en general de oferta turística, lo que ha tenido como consecuencia en algunos casos la subocupación y bajos ingresos en detrimento del mantenimiento."

"Por otra parte, el incremento en la calidad en los servicios ofertados es lento. Como los empresarios sociales son generalmente de origen campesino e indígena con poca formación escolar el proceso para lograr su capacitación ha sido difícil de asimilar y debe otorgarse por períodos prolongados."

(35) Notas del Grupo interno de trabajo (Secretario Técnico DGOR –Representaciones Estatales) sobre mesas de intercambio de experiencias en ferias regionales con la participación de técnicos de la Dirección General de Fondos y Microempresas. 1999 - 2000.

"El manejo ambiental en algunas ocasiones no es el adecuado, por lo que fue necesario recomendar el que sea estrictamente vigilado, llegando a la necesidad de instrumentar programas adicionales de manejo de residuos, así como de protección civil."

"Finalmente cabe mencionar que algunos proyectos ecoturísticos han sufrido pérdidas materiales por desastres climáticos, situación difícil de prevenir."

En la siguiente página, en el croquis de la República Mexicana, se señalan en lo general la ubicación de los proyectos ecoturísticos apoyados por el FONAES en el período 1992 – 2000.

Comercialización. (36)

"En el período 1992 - 2000, el FONAES aportó 601.6 millones de pesos para instrumentar acciones en materia de comercialización en beneficio de grupos en condiciones de pobreza extrema."

"De los 601.6 millones de pesos 502.9 correspondieron al instrumento capital de riesgo y 98.7 al programa de empleo productivo. Las aportaciones solidarias permitieron la creación de 1,802 empresas y de 148,483 empleos."

"El FONAES estableció esquemas de comercialización tanto al interior de los grupos sociales como en su vínculo con otros, a fin de articular estrategias que les permitan mantenerse en las condiciones actuales de mercado e intercambiar un conocimiento técnico productivo."

"El objetivo central del FONAES fue apoyar las iniciativas de comercialización de los grupos organizados e impulsar a los productores para que mejoren las condiciones en las que concurren al mercado, promoviendo e incrementando el valor agregado al producto así como esquemas de integración, enlaces comerciales e identificación de nichos de mercado específicos."

"Recordemos que la presencia de intermediarios y el contexto de mercados inmersos en la globalización originan que el proceso de comercialización, que realizan los productores sociales, sea la parte más débil de la cadena productiva. Por lo anterior, el éxito de otorgar apoyos solidarios a la formación y evolución de empresas sociales en las regiones marginadas del país, dependió también en gran medida, del grado de desarrollo de las capacidades comerciales efectivas que instrumentan las empresas."

(36) Actas internas del Grupo de trabajo (Secretario Técnico DGOR - Representaciones Estatales) para informes periódicos de resultados de la Dirección General de Comercialización. 2000.

"Los apoyos solidarios en materia de comercialización se destinaron vía líneas de acción en materia de abasto comunitario, ajonjolí, café, chicle, fertilizantes, ganado mayor, granos básicos (arroz, sorgo, maíz, frijol), madera (productos maderables), miel, pimienta, cítricos, artesanías, maquiladoras de ropa, entre otros productos."

"El sistema de abasto comunitario promovió la atención a consumidores a través de la distribución de productos básicos en zonas marginadas en donde la dispersión de las comunidades y su difícil acceso dificulta su adquisición a bajos precios."

"Las actividades que realizó el FONAES fueron complementarias a las de la DICONSA, aunque también se otorgaron apoyos independientes a esta estructura como los canalizados al estado de Chiapas, a través de las organizaciones Unión de Ejidos Lucha Campesina ubicada en Las Margaritas, a la ARIC Unión de Uniones y la Pajal Ya Kactic y a los sistemas de abasto que de manera complementaria implementan las organizaciones basadas en un eje productivo como el chicle o el café."

"El FONAES destinó 17.7 millones de pesos, a estas actividades, en beneficio de 2'864,582 personas, siendo los estados más representativos Chiapas, Veracruz, Oaxaca y Guerrero."

"El FONAES estableció un programa de Tienda Digna, al cual fueron destinados 1.6 millones de pesos, con los que se mejoraron 943 tiendas en 19 estados de la República."

"En cuanto a la distribución de insumos, los apoyos del FONAES fueron por 14.9 millones de pesos, para 19 empresas de impacto regional en los Estados de Guanajuato, Jalisco, México, Morelos, Querétaro, Tamaulipas, y Zacatecas. En estas acciones se apoyaron empresas distribuidoras y consumidoras, conjuntando la demanda de los productores socios de una empresa o de varias empresas a nivel local, regional y nacional lo que permitió abaratar los costos de producción, contar con un surtido oportuno y proporcionar servicios de distribución y almacenamiento."

"Respecto a la comercialización de café, el FONAES participó con 253.4 millones de pesos, desde 1994 y con mayor intensidad a partir de 1996, cuando la Secretaría de Desarrollo Social inició un programa de apoyo a cafeticultores indígenas de las regiones de extrema marginación."

"Las aportaciones solidarias de este programa permitieron que los cafeticultores acopiaran y comercializaran su cosecha a precios de mercado más adecuados, mientras en forma paralela mejoraron en forma paulatina su productividad y la calidad de sus cultivos principalmente en los Estados de Colima, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí y Veracruz."

"Los resultados son tangibles al haberse integrado cadenas productivas desde viveros, cultivos alternativos, beneficios de café, exportación de grano, tostado y molido y venta directa al público a través de expendios y cafeterías; también se obtuvieron resultados en la parte de registro de marcas y empaques."

"Los grupos sociales que comercializaron el chicle recibieron del FONAES apoyos por 11.9 millones de pesos en los Estados de Campeche y Quintana Roo mediante la instrumentación del Fondo Chiclero, que agrupa a 55 organizaciones y a más de mil productores."

"Dichos apoyos permitieron la participación de los productores de chicle en el proceso de comercialización situación que antes era impensable ante un sistema organizativo centralizado que acaparaba la producción en la región de la península de Yucatán."

Fortalezas y debilidades de la comercialización (37)

"Como ventajas o fortalezas de la comercialización se pueden señalar que las expectativas de los grupos sociales para comercializar sus productos de manera efectiva y directa fortalecen su capacidad de organización interna y a la vez los obligan a mejorar los procesos productivos y en la calidad de la presentación de los productos terminados."

"En la medida que los grupos de productores sociales logran superarse en estos renglones se dan las posibilidades de incursionar en otros nichos de mercados que van de la dimensión regional, hasta la nacional y de ser posible hasta internacional."

"En contrapartida las desventajas son una inadecuada infraestructura para dar valor agregado a los productos, mejorar su calidad, presentación y empaques para estar a la altura de la dinámica y de las exigencias de los mercados tanto nacional como internacional."

A continuación en los cuadros 21 y 22 se presentan los datos de las acciones de comercialización y la distribución de los recursos canalizados a los Estados de la República en el periodo 1992 - 2000"

(37) *Notas del Grupo interno de trabajo (Secretario Técnico DGOR -Representaciones Estatales) sobre mesas de intercambio de experiencias en ferias regionales con la participación de técnicos de la Dirección General de Comercialización. 1999 - 2000.*

Cuadro 21

Comercialización		
Principales resultados 1992-2000		
Concepto de comercialización	Número de empresas	Miliones de pesos
Suma	1,802	601.8
Abasto comunitario	285	17.7
Ajonjolí	189	5.4
Café	680	253.4
Chicle	92	11.9
Fertilizantes	19	14.9
Ganado mayor	78	5.4
Granos básicos	410	49.0
Madera	14	5.3
Miel	115	19.2
Otros productos	50	213.4

Fuente: Dirección General de Comercialización FONAES.

Cuadro 22

Comercialización					
Principales resultados 1992-2000					
Estado Entidad Federativa	Capital de riesgo		Empleo productivo		Inversión total
	Número de empresas	Miliones de pesos	Número de empleos	Miliones de pesos	Miliones de pesos
Suma	1,802	502.9	148,483	88.7	601.8
Aguascalientes	4	0.2			0.2
Baja California	1	0.1			0.1
Baja California Sur	1	0.1			0.1
Campeche	88	15.9	322	0.9	16.5
Coahuila	340	106.4	14,304	10.8	117.7
Colima	28	3.9			3.9
Chiapas	44	12.9			12.9
Chihuahua	3	0.4			0.4
Depto Federal	51	17.7	180	0.4	18.1
Durango	39	2.8	3,227	1.8	4.9
Guerrero	41	9.3			9.3
Guerrero	92	9.4	4,603	1.1	10.5
Hidalgo	17	1.4	911	1.3	2.7
Jalisco	31	13.9			13.9
México	68	15.9	843	4.4	20.3
Michoacán	48	17.2	1,950	1.4	18.6
Morales	95	14.9	1,092	3.3	18.2
Nayarit	18	5.3	198	1.0	9.3
Nuevo León	27	9.9	424	0.5	9.3
Oaxaca	104	114.4	50,264	40.4	154.8
Puebla	99	15.9	16,445	16.4	32.3
Querétaro	29	5.8	85	0.2	7.0
Quintana Roo	72	15.0	1,338	1.8	16.8
San Luis Potosí	40	5.8	9,888	2.8	11.3
Sinaloa	11	1.8			1.8
Sonora	47	12.7	582	1.3	14.0
Tlaxaco	18	4.7	2,182	1.6	6.2
Veracruz	105	28.3	2,033	2.1	30.4
Yucatán	119	9.4	19,212	4.8	20.0
Zacatecas	16	2.1			2.1
Zacatecas	87	19.8	463	1.2	20.8

Fuente: Dirección General de Comercialización FONAES.

Fondo de Apoyo al Acompañamiento y Formación Empresarial (FAAFE). (38)

"Mediante este programa el FONAES canalizó recursos, de 1992 al 2000, por 445.2 millones de pesos para la elaboración de estudios, formulación de proyectos, capacitación y asistencia técnica, principalmente."

"También con recursos de éste fondo, pero en menor grado, se realizaron ferias, exposiciones y la contratación de servicios especializados en apoyo a proyectos específicos relacionados con los proyectos productivos."

"Con los recursos del FAAFE se desarrollaron diversos tipos de estudios de inversión, a nivel de perfiles, de prefactibilidad y factibilidad; así como estudios regionales talleres para la capacitación del personal técnico que tiene a su cargo la formulación y evaluación de estudios y proyectos."

No ahondaremos en los datos de éste programa ya que los efectos de la aplicación de sus recursos están inmersos en cada uno de los proyectos antes comentados por ramas de actividades, fondos y cajas solidarias.

Cabe mencionar que como acción previa a la constitución de cualquier acción, proyecto específico, caja o fondo existe un estudio realizado con recursos del FAAFE.

(38) *Actas Internas del Grupo de trabajo (Secretario Técnico DGOR – Representaciones Estatales) para Informes periódicos de resultados de la Dirección General de Planeación y Asistencia Técnica. 2000.*

IV.- Perspectivas.

Antes de pasar al tema de las perspectivas del FONAES, es necesario ubicar la dimensión de los resultados de la operación del FONAES en el período 1992 – 2000, dentro de un contexto de recursos limitados del Gobierno Federal.

Es importante recordar que en el período de referencia (1992 – 2000), el FONAES, impulsó cerca de 21,000 mil proyectos y empresas dedicadas a actividades agropecuarias, agroindustriales, forestales, pesqueras, extractivas y microempresariales, a través de los cuales se generaron cerca de 800,000 empleos; también apoyó la constitución de 495 fondos, con los que se financiaron 22,493 empresas, a la vez que se conformó una red de ahorro y crédito rural a la que están afiliados cerca de 190,000 productores rurales, datos que por si mismos muestran que el fortalecimiento de los grupos más necesitados o en pobreza extrema del sector social pueden superar sus carencias en forma permanente.

Pero ¿hasta dónde los resultados, corresponden a lo que se programó y en qué medida se alcanzaron las metas previstas?

Para verificar el logro de las metas del FONAES, y también contar con información y elementos para retroalimentar el diseño de instrumentos para la política social, a partir de 1999 se establecieron indicadores de evaluación elementales que permitirían conocer cuantitativamente y en términos comparables la cobertura de las acciones, a través de las aportaciones solidarias en regiones prioritarias, el apoyo a proyectos con participación la participación en cajas solidarias; el impacto del programa, a través de la permanencia de las empresas apoyadas, la variación en la generación de empleos, empresas sustentables que recibieron asistencia técnica, recuperaciones, tasa de recuperación de cajas solidarias y capitalización promedio de cajas solidarias, y por último, la calidad en cuanto a capacitación y asistencia técnica.

Los resultados de este proceso de seguimiento y evaluación no están disponibles pues se encomendaron a empresas particulares y sus resultados son confidenciales.

Sin embargo, el dato irrefutable con el que contamos para determinar los resultados y las perspectivas viables del FONAES es la respuesta de los beneficiarios mediante el reintegro de los recursos de las aportaciones solidarias.

Desde el punto de vista de la recuperación de las aportaciones solidarias, en el cuadro 23 podemos observar que el 55.2 por ciento de los recursos se han reintegrado directamente al FONAES, cifra que no incluye los datos de lo que en los fondos estatales se recupera.

Cuadro 23

Resumen							
Recursos canalizados y recuperados por el FONAES 1992 - 2000							
Millones de pesos							
Año	Suma	Aportaciones solidarias	Asistencia técnica, capacitación, estudios y proyectos	Aportaciones solidarias no recuperables directamente por FONAES	Aportaciones solidarias recuperables directamente por FONAES	Recuperación programada	Recuperación real
Total	4,187.5	3,742.0	445.5	2,084.7	2,122.8	1,171.7	648.8
1992	175.2	175.0	0.2	156.8	18.4	8.4	0.2
1993	230.6	221.4	9.2	208.5	22.1	10.7	9.2
1994	382.0	331.5	30.5	327.2	34.8	16.4	30.5
1995	248.3	224.3	24.0	223.5	24.8	11.4	24.0
1996	403.5	358.5	45.0	103.3	300.2	161.1	45.0
1997	553.7	471.4	82.3	124.2	429.5	241.1	82.3
1998	648.2	557.1	91.1	151.6	496.6	197.4	91.1
1999	755.4	645.5	109.9	379.0	376.4	261.5	109.9
2000	810.8	757.3	53.3	390.6	420.0	263.7	254.4

*) Incluye recursos de los fondos que en cada estado se recuperan directamente en los fideicomisos

Fuente: Dirección General de planeación y asistencia técnica FONAES

Lo anterior indica que la recuperación de los recursos aplicados por el FONAES ha sido superior a lo que se manejó en la banca comercial en el mismo período (recordemos el FOBAPROA hoy IPAB)

En ese sentido, es justo reconocer la labor del FONAES como una institución que apoya el desarrollo de las regiones con mayores carencias, donde se localizan las personas en pobreza extrema y que su trabajo va dirigido primordialmente a generar una cultura de corresponsabilidad social exenta de paternalismos.

Después de estos comentarios de referencia podemos decir que las perspectivas del FONAES se pueden ver desde tres escenarios posibles:

- Uno, la continuación de los trabajos de acuerdo a las tendencias del período 1992 -2000.
- Dos, adecuación de los términos de relación del FONAES con su población objetivo, incorporando nuevos parámetros en los apoyos para cumplir con compromisos políticos.
- Tres, desaparición del FONAES como resultado de las políticas neoliberales de adelgazamiento del sector público en todas aquellas acciones que pueden representar obstáculos al desarrollo de la libre empresa en un ambiente de libre competencia internacional.

Primer escenario.

Si bien los recursos asignados al FONAES se incrementaron paulatinamente en el período 1992 – 2000, éstos nunca han representado más del 1.5 por ciento del total del gasto público federal y del 2.5 por ciento del gasto público destinado al ámbito rural.

En este sentido el Gobierno Federal no ha manifestado cambiar la tendencia en años posteriores, pues mantiene las asignaciones presupuestales con la misma inercia de no incremento al FONAES, con lo que la estrategia de combate a la pobreza extrema en su vertiente de apoyo a la producción social se minimiza por la estructura gubernamental, que reorienta su enfoque a las dádivas pulverizadas a fondo perdido, mismas que sólo sirven como paliativos (pero con alta rentabilidad en la línea del clientelismo político).

Debido a que la cuenta pública del año 2001 y sus anexos no están aprobados y disponibles, no incluimos dicha información. Una opción fue incorporar datos de los informes presidenciales o de la presentación del FONAES en su portal de Internet, pero también en estas fuentes la información no es clara y confiable, razones por las cuales no se incluyen al presente trabajo.

Con base en los datos disponibles -y cálculos propios-, la Dirección General de Planeación y Asistencia Técnica del FONAES, elaboró una proyección de la tendencia en la distribución de los recursos a partir de datos contenidos en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares de México de 1996 del INEGI.

En la siguiente página, en el cuadro 24, se pueden ver los datos de este ejercicio matemático sobre las tendencias del FONAES para el año 2010, así como la idea de los montos (a precios de 1999) necesarios para reducir de manera utópica la brecha de la pobreza extrema.

Cuadro 24

Resumen de asignaciones 1992-2000, requerimientos utópicos en el 2002 y tendencias al 2010

Estado o Entidad Federativa	Inversión FONAES 1992 - 2000		Población atendida FONAES Número de empleos	Población por atender FONAES Número de empleos	Brecha de pobreza (insuficiencia de Ingresos) Porcentaje *	Inversión requerida 2000 Millones de pesos	Tendencia Factor año 2010 %
	Millones de pesos	Porcentaje					
Suma	4,157.5	100.0%	800,000	54,278,420		294,118.8	1.00000
Agascalientes	35.5	0.8%	6,792	483,128	64.60%	2,424.2	0.01070
Baja California	36.2	0.8%	6,922	200,978	30.80%	1,042.0	0.00330
Baja California Sur	30.3	0.7%	5,793	77,807	44.00%	407.3	0.00960
Campesha	67.3	2.1%	16,698	95,914	64.00%	360.3	0.02720
Coahuila	90.7	2.2%	17,337	1,192,983	63.00%	6,242.8	0.02770
Colima	36.5	0.8%	6,792	103,209	49.00%	640.2	0.00960
Chiapas	662.6	15.8%	124,658	3,389,742	75.80%	17,796.6	0.07880
Chihuahua	60.2	1.4%	11,500	1,068,500	46.20%	5,697.6	0.03780
Distrito Federal	83.9	2.0%	16,036	2,623,966	43.50%	13,734.8	0.00330
Durango	108.1	2.6%	20,867	746,343	56.20%	3,922.3	0.02780
Guanejuato	56.9	1.4%	10,871	3,289,128	61.20%	17,218.6	0.02780
Guerrero	254.9	6.1%	46,891	2,041,308	67.50%	10,686.0	0.07620
Hidalgo	62.0	2.0%	16,998	1,524,334	66.10%	7,978.9	0.03640
Jalisco	128.8	3.1%	24,901	3,275,198	64.80%	17,143.8	0.02830
México	146.4	3.5%	28,380	8,861,640	66.80%	47,066.6	0.06200
Michoacán	197.2	4.7%	37,689	2,802,331	66.20%	13,621.8	0.06260
Morales	80.2	2.2%	17,228	782,771	66.80%	3,940.3	0.02360
Nayarit	118.9	2.8%	22,914	307,098	62.40%	1,407.4	0.01220
Nuevo León	57.6	1.4%	11,001	1,308,998	47.80%	6,851.8	0.02640
Oaxaca	346.3	8.2%	66,963	2,674,037	72.10%	13,473.6	0.06270
Puebla	281.9	6.7%	63,866	3,459,144	66.20%	16,143.1	0.03460
Querétaro	42.4	1.0%	9,084	781,908	62.70%	3,998.1	0.01770
Quintana Roo	84.7	2.0%	16,187	313,813	63.00%	1,642.6	0.00860
San Luis Potosí	121.8	2.9%	23,261	1,628,739	64.70%	6,616.0	0.02420
Sinaloa	82.7	2.0%	16,796	974,204	60.80%	5,096.3	0.01780
Sonora	161.8	3.8%	30,920	1,089,080	60.80%	5,886.0	0.03010
Tlaxaco	66.4	2.0%	18,317	1,413,983	67.00%	7,396.7	0.04000
Tlaxcalupcas	66.3	1.7%	13,236	766,764	62.80%	3,961.2	0.02660
Tlaxcala	78.8	1.9%	16,059	644,841	63.90%	3,378.8	0.01800
Veracruz	200.1	4.8%	38,233	4,471,787	66.80%	23,406.8	0.02430
Yucatán	186.4	4.5%	31,788	1,068,212	70.20%	6,691.4	0.03780
Zacatecas	109.6	2.6%	20,917	1,078,083	66.80%	5,646.3	0.02960

Fuente: Dirección General de planeación y asistencia técnica FONAES

* Fuente: Cálculos realizados con base en los datos de la encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares de México, 1996

INECI: Registros electrónico 1996

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En este cuadro podemos observar cuál ha sido la distribución de los recursos por estados en el período 1992 -2000, los empleos generados y la población en condiciones de pobreza que falta por atender, considerando un crecimiento medio anual del 1.9 por ciento anual de 1992 al 2000. Asimismo en la quinta columna se anotan los datos sobre la insuficiencia de ingresos que requieren generar la población pobre para superar su condición precaria.

En la sexta columna se anotan los datos de cuánto costaría, a precios de año 2000, generar empresas sociales para todos los pobres, partiendo de la base de un costo promedio de \$ 5,235 pesos por persona.

Finalmente, en la última columna se observa cual es la tendencia en la distribución porcentual de los recursos de continuarse con la inercia desde 1992, misma que refleja la distribución de los recursos con base en la demanda de los grupos que toman las iniciativas y no desde un punto de vista de un sistema integral de planeación.

Segundo escenario.

A partir del año 2001, surgió la idea entre los nuevos funcionarios de allegarle al FONAES mayores recursos abriendo la población objetivo hacia pequeños empresarios no necesariamente en situación de pobreza, pero si con capacidad de reintegrar las aportaciones solidarias con el pago de intereses tipo comercial por corresponder a proyectos de rápida maduración y del giro comercial, principalmente.

De esta manera el FONAES obtendría mayores recursos que posteriormente y de manera selectiva se canalizarían a la población en pobreza extrema con potencial y recursos para desarrollar microempresas exitosas.

Como ya aclaramos antes no existe información confiable al respecto por lo que desconocemos si se aplicaron dichas políticas y sus resultados.

Tercer escenario.

La desaparición del FONAES en forma directa o disfrazada vía su incorporación con otra institución financiera es muy posible si tomamos como referencia la determinación de la Secretaría de Hacienda —no escrita pero de facto—, de que todas las recuperaciones de las aportaciones solidarias no se reintegren al FONAES a partir del 2000, sino que se destinen al presupuesto general, considerando que la operación (del FONAES) es un elemento que distorsiona el mercado libre, pues funciona como un subsidio temporal disfrazado.

Dichas disposiciones son coherentes con las políticas neoliberales de adelgazamiento del sector público en todas aquellas acciones que pueden representar obstáculos al desarrollo de la libre empresa en un ambiente de libre competencia internacional.

Tal situación corresponde a los objetivos del neoliberalismo contenidos en el tratado de libre comercio con los Estados Unidos de Norteamérica y Canadá, para que en el área del continente sólo subsistan las empresas de alta rentabilidad técnica y financiera.

En ese sentido, los integrantes de los grupos en pobreza extrema solo pasarán a formar parte de la mano de obra mexicana barata que emigra, y las zonas donde habitan se deteriorarán y bajarán de valor para que las empresas especuladoras, nacionales o extranjeras, puedan apropiarse libremente de los escasos productos y recursos naturales de estas áreas desprotegidas.

V.- Conclusiones y recomendaciones.

La condición de pobreza y de pobreza extrema en México afecta de manera lacerante a la población rural, indígena y de áreas urbanas irregulares y su tendencia al crecimiento es acentuada.

La capacidad de las empresas de la iniciativa privada para otorgar posibilidades de empleo permanente a esa población es muy limitada y en ocasiones es nula debido a los bajos niveles de educación y capacitación técnica en labores que cada día son más especializadas.

Por su parte el Gobierno Federal ha dado prioridad a la realización de programas sociales con recursos presupuestales a fondo perdido, que en algunos casos generan empleo temporal o que sólo atenúan de manera temporal las necesidades más urgentes.

Una solución permanente a esta problemática ya fue vislumbrada por el Constituyente del 1917 quien plasmó en el Artículo Veinticinco de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos lo que a la letra dice:

“Al desarrollo económico concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado... bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía... La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritariamente o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes socialmente necesarios.”

Como se puede observar textualmente se refiere a la economía social, y particularmente de la empresa social, como una actividad legítima y reconocida en el Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las crisis financieras recurrentes del Estado Mexicano y la apertura al libre comercio con los EEUU y Canadá redujeron considerablemente la capacidad del Gobierno Federal para fomentar o coadyuvar de manera directa en la permanencia e incremento de la planta productiva en la misma medida que lo demanda el crecimiento de la población.

Una respuesta rápida del Gobierno Federal a las condiciones crecientes de la pobreza fue la creación de los programas sociales de Solidaridad que en gran medida se destinaron a crear empleo temporal a través de la construcción de infraestructura básica de servicios públicos y pequeñas obras. Como parte de los programas de Solidaridad, se crea también el FONAES que tiene como eje de sus acciones la atención a la vertiente productiva social.

Así, de 1992 al 2000 el FONAES impulsó de manera importante el desarrollo del sector social de la economía, a través del fomento de empresas y proyectos productivos sociales, concebidos, desarrollados y operados por los propios integrantes del grupo al que se apoyó, los cuales pertenecen a la población campesina, indígena y urbana popular en condiciones de pobreza extrema.

Los resultados alcanzados en el período 1992 – 2000, varias veces enunciados en el presente documento, acerca de la constitución de 21,000 proyectos y empresas dedicadas a actividades agropecuarias, agroindustriales, forestales, pesqueras, extractivas y microempresariales, que hicieron posible la generación de cerca de 800,000 empleos; la constitución de 495 fondos, con los que se financiaron 22,493 empresas; la configuración de una red de ahorro y crédito rural a la que están afiliados cerca de 190,000 productores rurales, son el testimonio de que la operación de este órgano desconcentrado de la SEDESOL es efectivo y eficiente.

En consecuencia se puede decir que los programas del FONAES son el único instrumento, que a nivel nacional realmente respondió a las expectativas de la superación de la pobreza extrema de aquellos grupos más necesitados del sector social.

Desafortunadamente los escasos recursos canalizados al FONAES y la tendencia a minimizar su participación en el ámbito gubernamental (por ser un elemento que distorsiona el libre juego de las variables económicas en los mercados de un mundo globalizado), lo ponen en riesgo de desaparecer, o en el peor de los casos, de que sus componentes se integren en alguna institución financiera de desarrollo.

La principal enseñanza de la operación del FONAES es que demuestra que el fortalecimiento de la producción social es una opción viable para la superación de la pobreza en nuestro país, de esta conclusión se desprende el título de la presente tesina... "FONAES: Una opción viable para la superación de la pobreza a través del fortalecimiento de la producción social".

El fortalecimiento de la producción social se alcanza cuando se constituyen empresas sociales exitosas. Recordemos que la empresa social, desde el punto de vista del FONAES, es una organización con iniciativa para realizar actividades productivas y para construir opciones de empleo y de generación de ingreso para sí y para el entorno social inmediato, cuidando el medio ambiente y los recursos naturales que la rodean.

En las reuniones de trabajo con beneficiarios del FONAES, al concluir eventos de ferias a nivel Regional, se resaltaron las características de una empresa exitosa. (39)

(39) Notas del Grupo interno de trabajo (Secretario Técnico DGOR -Representaciones Estatales) sobre mesas de intercambio de experiencias con beneficiarios del FONAES en ferias regionales. 1999 - 2000.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Todos los conceptos antes enunciados son una aportación invaluable de los resultados reales alcanzados con la operación del FONAES durante nueve años.

Nuestras recomendaciones se orientan a retomar estas experiencias y a aplicarlas con una dimensión de gran cobertura a nivel nacional, con recursos presupuestales incrementados en el mayor grado posible y reorientar la asignación de los recursos con base en un sistema integral de planeación.

El Gobierno Federal trata de solucionar el problema del desempleo mediante el sistema de ferias o foros en las cuales están sentados los representantes de la banca comercial en espera de que los empresarios potenciales se presenten y planteen sus necesidades de crédito sustentadas en proyectos ejecutivos rentables. Por supuesto que estos ámbitos de negociación están negados para los grupos sociales en condición de pobreza extrema localizados en el medio rural, en zonas indígenas y en colonias populares suburbanas.

Ante esta negativa del Gobierno Federal, la tarea de buscar una solución con base en la experiencia del FONAES sólo puede darse a nivel de Gobiernos Estatales o Municipales.

Una recomendación de nuestra parte es crear una instancia de coordinación ejecutiva entre ambos niveles de Gobierno en todo el país que se encargaría de elaborar un programa de acción inmediata de combate a la pobreza extrema, para evitar conflictos sociales.

El objetivo de esa coordinación sería gestionar ante el Instituto Nacional para el Desarrollo de las Haciendas Públicas y posteriormente ante el H. Congreso de la Unión, se autorice una partida especial del presupuesto de egresos, incrementando los recursos programables del ramo 33, mismos que se aplicarían de acuerdo a las normas del FONAES a zonas de pobreza extrema en cada Estado de la República.

Hasta aquí dejamos una idea que mucho puede ayudar al desarrollo económico y social de nuestro país para la próxima década.

Finalmente queremos concluir, con base en todos los argumentos antes expuestos, que no todo está perdido para los habitantes en condiciones de pobreza y de pobreza extrema, existe una posibilidad real para revertir parte de la tendencia: "FONAES: Una opción viable para la superación de la pobreza a través del fortalecimiento de la producción social"

Bibliografía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Gómez Gómez Hermanos editores, S. de R.L., México 2002.

Ramón García - Pelayo y Gross. Pequeño Larousse Ilustrado. Diccionario edición 1987.

Lener Berta. América Latina: Los debates en Política Social, Desigualdad y Pobreza.

Boltvinik, Julio y Hernández Laoz, Enrique, Pobreza y Distribución del Ingreso en México.

Consejo Consultivo del Programa Nacional De Solidaridad: El Programa Nacional de Solidaridad. Serie: Una Visión de la Modernización de México, Fondo de Cultura Económica, México 1994.

Aguilar Gutiérrez Genaro.- Porrúa Editores Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM y Centro de Investigaciones económicas, Administrativas y Sociales del Instituto Politécnico Nacional, 2000.

Hemerografía

Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares de México. 1995. INEGI.

Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000. Gobierno de la República

Levy, Santiago. La Pobreza en México: Causas y Políticas para Combatirlas.

Jarque, Carlos. Ingreso y Bienestar: Estabilización Macroeconómica, Pobreza y Bienestar Social.

CEPAL e INEGI. Magnitud y Evolución de la Pobreza en México, 1993. Trabajo realizado en forma conjunta por ambas instituciones. 1993

División de Estudios Económicos y Sociales del Grupo Financiero BANAMEX – ACCIVAL. México Social. Estadísticas seleccionadas 1996 -1998 México Social.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976

Ley de Planeación. Diario Oficial de la Federación del 5 de enero de 1983

Ley Agraria

Ley General de Sociedades Mercantiles

Ley General de Sociedades Cooperativas

Ley General de Sociedades Cooperativas

Ley de Sociedades de Solidaridad Social.

Ley Federal para el Fomento de la Microindustria.

Reglamento interior de la Secretaría de Desarrollo Social. Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1995.

Decreto por el que se establecen el programa y el fondo de apoyo a las empresas de solidaridad. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de diciembre de 1991.

Acuerdo por el que se regula la organización y funcionamiento interno del órgano desconcentrado denominado coordinación general del programa nacional de apoyo para las empresas de solidaridad. Publicación del Diario Oficial de la Federación del 14 de diciembre de 1992 y reformas y adiciones de fecha 26 de mayo de 1999.

Acuerdo por el que la Secretaría de Desarrollo Social publica las reglas de operación del programa de empresas sociales financiado con recursos federales considerados como transferencias federales del ramo general 26 desarrollo social y productivo en regiones de pobreza, previsto en el presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal de 1999, a cargo de la coordinación general del programa nacional de apoyo para las empresas de solidaridad (FONAES). Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de marzo de 1999.

Acuerdo por el que se crea el consejo consultivo de la coordinación general del programa nacional de apoyo para las empresas de solidaridad. Contenido en la publicación del Diario Oficial de la Federación del 26 de abril de 1999.

Acuerdo por el que se delegan las facultades a los servidores públicos que se mencionan, para celebrar convenios y contratos en materia de prestación de servicios profesionales, capacitación, arrendamiento, comodato y los relativos a congresos y convenciones. Diario Oficial de la Federación del 25 de enero de 1993.

Acuerdo de coordinación interinstitucional que celebran las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Social, Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural y de Reforma Agraria, con el objeto de establecer las reglas para la constitución y manejo del fondo para el apoyo a proyectos productivos de las organizaciones agrarias. Diario Oficial de la Federación del 30 de agosto de 1999.

Acuerdo por el que regula la organización y funcionamiento interno del órgano desconcentrado denominado Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad. Diario Oficial de la Federación, 14 de diciembre de 1992, marzo de 1999 y reformado y adicionado por el acuerdo publicado el 26 de mayo de 1999.

Acuerdo por el que la Secretaría de Desarrollo Social publica las reglas de operación del programa de empresas sociales financiado con recursos federales considerados como transferencias federales del ramo general 26 desarrollo social y productivo en regiones de pobreza, previsto en el presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal de 1999, a cargo de la coordinación general del programa nacional de apoyo para las empresas de solidaridad (FONAES). Diario Oficial de la Federación de 31 de marzo de 1999.

Bases de colaboración interinstitucional que celebran las Secretarías de Desarrollo Social; Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; Comercio y Fomento Industrial; Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; Comunicaciones y Transportes; Educación Pública; Salud y Reforma Agraria, representadas por sus titulares...", "...para fomentar el desarrollo sustentable en regiones de atención inmediata, regiones prioritarias y áreas o grupos sociales prioritarios, al tenor de los siguientes antecedentes, declaraciones y cláusulas" Bases signadas el 5 de mayo de 1999.

Presidencia de la República. Anexos de los informes presidenciales 1992- 2000.

Actas internas del Grupo de trabajo (Secretario Técnico DGOR – Representaciones Estatales) para informes periódicos de resultados de la Dirección General de Empresas Agrícolas, Agroindustriales y Extractivas. 2000.

Notas del Grupo interno de trabajo (Secretario Técnico DGOR – Representaciones Estatales) sobre mesas de intercambio de experiencias en ferias regionales con la participación de técnicos de la Dirección General de Empresas Agrícolas, Agroindustriales y Extractivas. 1999 - 2000.

Actas internas del Grupo de trabajo (Secretario Técnico DGOR – Representaciones Estatales) para informes periódicos de resultados de la Dirección General de Fondos y Microempresas. 2000.

Notas del Grupo interno de trabajo (Secretario Técnico DGOR –Representaciones Estatales) sobre mesas de intercambio de experiencias en ferias regionales con la participación de técnicos de la Dirección General de Fondos y Microempresas: 1999 - 2000.

Actas internas del Grupo de trabajo (Secretario Técnico DGOR – Representaciones Estatales) para informes periódicos de resultados de la Dirección General de Empresas Pecuarias, Forestales y Pesqueras. 2000.

Notas del Grupo interno de trabajo (Secretario Técnico DGOR –Representaciones Estatales) sobre mesas de intercambio de experiencias en ferias regionales con la participación de técnicos de la Dirección General de Empresas Pecuarias, Forestales y Pesqueras.1999 - 2000.

Actas internas del Grupo de trabajo (Secretario Técnico DGOR – Representaciones Estatales) para informes periódicos de resultados de la Dirección General de Comercialización. 2000.

Notas del Grupo interno de trabajo (Secretario Técnico DGOR –Representaciones Estatales) sobre mesas de intercambio de experiencias en ferias regionales con la participación de técnicos de la Dirección General de Comercialización.1999 - 2000.

Actas internas del Grupo de trabajo (Secretario Técnico DGOR – Representaciones Estatales) para informes periódicos de resultados de la Dirección General de Planeación y Asistencia Técnica. 2000.