

El Fondo Nacional De Empresas en Solidaridad. Alcances y perspectivas

*Óscar Cuéllar**

En este trabajo presentamos una breve descripción de los antecedentes del Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad, FONAES, y de su papel y características en el contexto de las políticas contra la pobreza del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). También damos noticia de los tipos de apoyo que el Fondo ha venido otorgando a lo largo del tiempo y de los cambios que resultaron de la devaluación del peso mexicano, en diciembre de 1994, y de la crisis que la siguió. El trabajo termina señalando algunos de los logros y problemas que ha enfrentado el FONAES y plantea algunas preguntas sobre su futuro, en un contexto caracterizado por una alta incidencia de la pobreza y la informalidad.

1. Desde hace ya más de quince años, México viene experimentando los contrapuestos efectos de las políticas de ajuste y de reforma estructural promovidas por los gobiernos con el propósito de lograr la modernización económica del país. El inicio de este proceso fue la crisis de 1982. Esta fue primero enfrentada con medidas de ajuste y, a partir de 1987, con una revisión radical del modelo de desarrollo, basada en la idea de que era necesario provocar el cambio estructural y la modernización de la economía. El giro se expresó en la venta de las empresas paraestatales, en la privatización de la banca y la reforma del sistema financiero, en el fin de los programas de subsidio a los productores ineficientes, especialmente del campo, y en la práctica

*Profesor-investigador del Departamento de Sociología, UAM Azcapotzalco. Profesor de la Maestría en Análisis Regional, del CIISSER, U.A. de Tlaxcala.

capitis diminutio del sindicalismo urbano industrial. Las medidas aplicadas contribuyeron a deteriorar seriamente el gasto social, el empleo, los niveles salariales y la distribución del ingreso (Cortés y Rubalcava, 1991; Moctezuma, 1994), y a aumentar la incidencia de la pobreza y del sector informal de la economía a escala nacional (Boltvinik, Cortés y Rubalcava, 1995). No obstante, en la segunda mitad de los ochentas el gasto en educación, salud y seguridad social volvió a adquirir relevancia como medio para paliar, al menos en parte, los desastrosos efectos de la crisis. Y después de 1989 se amplió la concepción del papel social del Estado con el establecimiento del PRONASOL, que configuró nuevas modalidades de atención a los sectores de menores recursos, generalmente excluido de los beneficios de la política social tradicional.

Solidaridad ha echado a caminar una variedad de programas que siguen el principio de que los esfuerzos por superar la pobreza deben ser asumidos de manera corresponsable por el Estado y los sectores afectados (Barajas, 1997). Por una parte, esto significaba dejar de lado los programas que constituían puros subsidios (superando la "cultura del no pago" con que se asociaban) y, por otro, que se esperaba y promovía la participación activa y organizada de los beneficiarios en la aplicación y gestión de la nueva política social. Estos criterios han tenido una aplicación flexible. De hecho, los programas de Solidaridad han incluido una amplia variedad de actividades y modalidades de acción, que se extienden desde el subsidio en su forma casi pura (por ejemplo, el programa de Niños en Solidaridad, hoy rebautizado con el nombre de Escuela Digna) hasta esfuerzos por promover la mentalidad, capacidades y desarrollo empresariales de los sectores de menores recursos. Entre éstos, destaca el FONAES, creado el 4 de diciembre de 1991, para dar apoyo a "proyectos productivos que (pudieran) ser la base para desarrollar empresas del sector social" (Albarán, 1993:24).

2. Los antecedentes inmediatos del FONAES se encuentran en la reforma de la banca de desarrollo, sobre todo representada por el Banco de Desarrollo Rural (BA RURAL), y en los resultados de un conjunto de programas de Solidaridad destinados a apoyar a los productores de escasos recursos (fondos de Solidaridad para la producción), después de la reforma bancaria.

En 1989 se reformó la banca, incluyendo la de desarrollo, y desde 1990 BANRURAL dejó de dar créditos a los productores pobres que no podían ser considerados sujetos de crédito por sus escasos acervos y la baja o nula rentabilidad de sus actividades, y que constituían parte

significativa de la cartera vencida de la institución.¹ La FAO estimó en aproximadamente 700,000 el total de productores agrícolas que fueron dados de baja por BANRURAL (FAO, 1995). PRONASOL se hizo cargo de estos productores, estableciendo distintos fondos para su atención. Los nuevos fondos tomaban en cuenta las particularidades regionales o sectoriales que pudieran existir, dando preferencia a los productores ubicados en zonas marginales o dedicados a actividades específicas (fondos regionales, dirigidos en particular a productores indígenas, y fondos destinados al apoyo de actividades tales como el café). En general, los préstamos otorgados no requerían de colaterales tradicionales (financieros, inmobiliarios o prendarios) ni devengaban intereses. Aunque esto significaba continuar con la política de subsidios, se trató de combatir la "cultura del no pago" y obtener la recuperación de los créditos confiando en la eficacia tanto del llamado a la "co-responsabilidad" de la población beneficiaria con el Estado, como de las presiones sociales horizontales (*peer monitoring*), mediante la exigencia de que los destinatarios se organizaran a nivel local y comunitario. A ello se agregaron sanciones para el evento de incumplimiento por parte de los beneficiarios.

Estos créditos, llamados *préstamos a la palabra*, vinieron a constituir una clase particular de subsidio, distinta de las formas tradicionales. Primero, porque el beneficiario podía volver a ser considerado sujeto de crédito sólo si pagaba el préstamo que se le había hecho. Segundo, porque las recuperaciones se podían destinar a establecer fondos manejados por los propios productores en su beneficio ("cajas de solidaridad"). De esta manera, los préstamos a la palabra llevaban a tres posibles estados futuros: *a*) para quienes no pagaban, a diferencia de programas anteriores, que no contemplaban sanciones reales para el caso de incumplimiento (cf. Cuéllar, 1998), la falta de pago impedía que el productor volviese a ser considerado como sujeto de crédito por Solidaridad. En este caso, los préstamos a la palabra eran subsidios por una sola vez; *b*) para quienes pagaban, e convertían en un préstamo subsidiado (sin intereses) que podría llegar a repetirse, en general en las mismas condiciones; *c*) para quienes pagaban y además eran capaces de mantener y desarrollar la organización creando "cajas de Solidaridad", constituían aportes de capitalización sin

¹ Desde su creación el BA RURAL había atendido a los productores de escasos recursos, con préstamos con tasas de interés subsidiadas (negativas) y no siempre cobrando las deudas de sus clientes. Esto cambió con la reforma. Esta asignó distintos tipos de clientes a las instituciones financieras, de manera que mientras a la banca comercial le correspondía atender a las grandes empresas, a BA-RURAL le tocó apoyar a los medianos productores con capacidad de pago. La masa de pequeños agricultores marginales, que desde su creación habían sido su clientela establecida pasó a Solidaridad cf. FAO (1995).

costo (subsidios estatales de capitalización). Las cajas de Solidaridad podían cobrar intereses y funcionar, en general, de manera similar a las cajas de ahorro (FAO, 1995). Habría que agregar que la capacidad efectiva de desarrollar la organización también les habilitaba para solicitar otros financiamientos, establecidos para apoyar la creación o el fortalecimiento de empresas del sector social.

3. A diferencia de los programas mencionados, el FONAES fue establecido casi tres años después de la reforma de la banca de desarrollo para apoyar a un segmento de la población de escasos recursos de la que podría esperarse una visión más dinámica y emprendedora en relación con la actividad económica que los productores cobijados por los fondos de Solidaridad para la producción. Así, se pretendió contribuir al desarrollo de la mentalidad y la capacidad empresariales de aquellos productores organizados que se planteasen proyectos técnicamente viables y rentables desde un punto de vista capitalista. Aunque compartió la idea central del PRONASOL de la "co-responsabilidad" de los beneficiarios con el Estado y el énfasis en la importancia de la organización, se diferenció de otros programas de Solidaridad en que fue concebido como una acción de alcance nacional -no regional o sectorial-, y en que no empleó el mecanismo del préstamo a la palabra, sino el del *capital de riesgo*. Lo primero explica su estatus de organismo autónomo, en principio capaz de actuar por sí mismo y de coordinarse con (no necesariamente supeditarse a) las máximas autoridades de Solidaridad. Lo segundo significa que FONAES operó de manera más parecida a las instituciones privadas de financiamiento, aunque sin perder su carácter de organización de Solidaridad. En efecto, concedió préstamos que devengaban intereses y que debían devolverse (no eran, pues, subsidios), mezclando colaterales tradicionales y sociales en condiciones relativamente más favorables para los beneficiarios. Por otra parte, se estableció como la institución natural de apoyo para las cajas de Solidaridad y para las organizaciones de los productores de escasos recursos que mostraran mayor potencial de desarrollo empresarial.

En principio, los apoyos que ofrecía el FONAES eran financiamientos directos en la forma de *capital de riesgo*, o apoyos indirectos, en la forma de aval es para obtener créditos normales de parte de los bancos o "blandos", de fondos especiales que se crearían con la participación de otros organismos públicos, de niveles federal y(o) estatal (NAFIN, gobiernos de los estados).

Según los lineamientos institucionales, los financiamientos directos se dan a grupos organizados, registrados o en proceso de registro legal (asociaciones o cuasi asociaciones), con base en la presentación de proyectos rentables, "redondos", o sea, que constituyan propiamente

te proyectos de inversión, y no planteamientos incompletos o solicitudes que sólo se reduzcan a enunciar la actividad que se va a llevar a cabo, sin indicar cómo. Los proyectos deben incluir todos los aspectos que han de considerarse desde un punto de vista empresarial, es decir, deben señalar claramente qué se va a producir, cómo se va a producir -dónde, cuánto, con qué costos y recursos y con qué utilidades estimadas-; "y, sobre todo, (cómo y) dónde se va a vender lo producido, (y) bajo qué modalidades se cobrarán los bienes o servicios producidos"(Albarán, 1993 :24).

A diferencia de los *préstamos a la palabra*, que no exigen colaterales tradicionales ni devengan intereses, y de la banca comercial, que otorga créditos con base en garantías prendarias o inmobiliarias o en avales de terceros y cobra intereses corrientes por el monto prestado, independientemente del éxito o fracaso de la empresa, con el *capital de riesgo* el FONAES no exige colaterales tradicionales, aunque sí la devolución del préstamo más intereses en caso de éxito. El FONAES "apuesta" a la calidad y viabilidad del proyecto, cuya elaboración asesora y supervisa, confiando en el compromiso de los miembros del grupo, expresado en la voluntad de aportar el 65% del capital requerido. El capital es "de riesgo" porque, si hay siniestro y se carece de seguro, el FONAES pierde junto con los productores. Por el contrario, si hay utilidades, el Fondo recupera su inversión con los intereses correspondientes, pero lo hace después de que el grupo ha efectuado los pagos de sus adeudas (éstos pueden incluir el pago de otros créditos que puedan haber obtenido o los intereses de ellos, los pagos a los proveedores, etcétera), y siempre y cuando no se afecte a las reservas en caja, a fin de no obstaculizar la continuidad del funcionamiento de la empresa. Los funcionarios del FONAES se refieren a esta modalidad de operar al decir que la institución "se asocia" a la inversión del grupo, aunque no al grupo. Es decir, que no participa en la propiedad de los activos ni es socio de la empresa, aunque sí en el riesgo de invertir. **y** que más bien "participa en los dividendos ... que en las utilidades" de las empresas que apoya (Albarán, 1993:28).

Reglamentariamente, estos financiamientos tienen un tope de 35% del total de los recursos requeridos por el proyecto, y para estimado se toma en cuenta, no sólo los costos monetarios de la inversión, sino también los activos no directamente monetarios de los socios, siempre que puedan contribuir al desarrollo de las actividades programadas. Si bien, jurídicamente no existe un techo financiero absoluto, el criterio generalmente aceptado desde su establecimiento ha sido que un apoyo "normal" no debería superar los 300,000 pesos. Habría que agregar que la exigencia de que los solicitantes constituyeran una asociación con reconocimiento legal o en proceso de obtenerlo se

tradijo en la responsabilidad solidaria de sus miembros respecto del pago. Asimismo, que, en general, los plazos para el pago del capital son más flexibles que en el caso de los préstamos bancarios.²

4. Estos fueron los medios de acción del FONAES hasta 1994. Sin embargo, con la devaluación del peso, en diciembre de 1994, el gobierno se vio sometido a serias dificultades para mantener los niveles del gasto social, lo que afectó el funcionamiento de Solidaridad en su conjunto. La devaluación también provocó una fuerte recesión económica, con el resultado de que los niveles de desempleo crecieron aceleradamente para alcanzar su pico en el tercer trimestre de 1995 y declinar levemente después (Cuéllar y Castro, 1997). A principios de ese año hubo importantes recortes de personal, especialmente operativo, de Solidaridad, y hacia mediados del año se empezó a instrumentar el Programa Emergente de Empleo, que concentró la mayor parte de los esfuerzos institucionales, incluyendo al FONAES. Los apoyos se dirigieron preferentemente a las zonas y localidades más afectadas por el desempleo y la pobreza. En general, el Programa de Empleo redujo los requisitos exigidos para dar los apoyos de Solidaridad, a la vez que promovió la realización de obras públicas pagando los aportes de trabajo realizados por miembros desempleados de las comunidades (antes de la devaluación, los aportes en trabajo de los miembros de las comunidades se consideraban como la contribución corresponsable de la población beneficiada al mejoramiento de sus condiciones de vida, y no se pagaban).

El recorte presupuestario obligó a FONAES a reducir drásticamente su personal, así como los montos reales de los préstamos. Dependiendo de las regiones del país, las reducciones afectaron a entre el 50% y el 80% del personal existente, lo que provocó serias dificultades en la capacidad operativa de la institución, en particular, de las actividades de promoción y atención y asesoría a la población solicitante (Cuéllar, 1997). Asimismo, disminuyó, en términos reales, el tope aceptado para los préstamos a grupos, y se aceptó dar pequeños préstamos a individuos. En efecto, pese a la devaluación, el tope para grupos siguió en el mismo nivel nominal definido antes de la crisis (300,000 pesos), en tanto que los préstamos a individuos en general fluctuaron entre 1,200 y 1,500 pesos.

Lo último se explica como una forma de ajustar el esfuerzo del FONAES en el combate al desempleo. Como también se trataba de

² En este espíritu, el FONAES también ha creado algunos fondos especiales para el apoyo a la producción con el concurso de Nacional Financiera, S. A. (NAFIN) y de unos cuantos gobiernos estatales. Estos fondos siguen lineamientos similares a los mencionados y, al menos teóricamente, contribuyen a aumentar el total de recursos financieros que puede ponerse a disposición de los solicitantes.

extender los beneficios del programa para enfrentar el problema, el FONAES debió abandonar la exigencia de que los beneficiarios estuvieran organizados en una asociación con reconocimiento legal (o en proceso de obtenerlo) y a matizar o suavizar la exigencia de corresponsabilidad solidaria de los grupos, para colocar, en su lugar, la responsabilidad personal de los beneficiarios individuales. Con ello, las operaciones realizadas bajo el lema del Programa Emergente de Empleo acabaron sustituyendo en la práctica los mecanismos de *capital de riesgo* por criterios más próximos a los que han orientado los *préstamos a la palabra*.

Conviene insistir en el hecho de que el FONAES, aun durante la crisis, al igual que los demás programas de Solidaridad, ha insistido en guiarse por el criterio de la "responsabilidad" del Estado y la población beneficiaria. Esto no sólo se expresa en las ventajas comparativas que el Fondo presenta para el productor frente a las instituciones convencionales de crédito, sino también en su dependencia de la iniciativa de los potenciales beneficiarios. En este sentido, es un programa orientado por la demanda (*demand driven*): salvo en lo que toca a la promoción (antes de la devaluación de 1994), su diseño no supone un papel especialmente activo de la institución, sino, más bien, de los potenciales beneficiarios -hoy, los grupos e individuos interesados.

En especial, desde 1995, el papel del FONAES se reduce a informar al público sobre la existencia, requisitos y beneficios de sus apoyos; a asesorar a los interesados en la elaboración de sus proyectos; y, finalmente, cuando éstos han sido aprobados, a entregar los recursos y dar la asistencia necesaria para el buen manejo de las operaciones (o a vincular a los grupos con otras entidades o instancias del sector público o privado, para que los asesoren), y hacer los seguimientos pertinentes. Por último, debe decirse que el trámite para la obtención de un crédito suele ser bastante largo. Difícilmente una asociación o conjunto de individuos logra conseguir la aprobación en tres meses y normalmente el plazo se extiende hasta un año o más.

5. Hasta aquí hemos entregado una visión general de los antecedentes del Fondo, de sus modalidades de acción y del impacto de la devaluación de 1994. Conviene ahora dar una idea de su desempeño. Para ello, presentamos los datos del cuadro 1, sobre el número de créditos acordados por año (1992 a 1996), distinguiendo por tipo de crédito (Cuéllar y Hernández, 1998).

Según la información resumida en el cuadro, desde 1992, cuando empezó a operar, y 1996 -último año para el cual disponemos de datos completos-, el FONAES había aprobado un total de 8,134 proyectos para todo el país, incluyendo las transferencias de recursos para la

CUADRO 1

Tipos de préstamos (capital de riesgo y programa emergente de empleo), por año: 1992 a 1996*

<i>Tipo de préstamo</i>	1992	1993	1994	1995	1996	<i>Total</i>
Total de préstamos	609	1182	1820	2271	2252	8134
Capital de riesgo	609	1182	1820	653	680	4944
Programa de empleo	0	0	0	1618	1572	3190

*Datos proporcionados por FONAES (1997).

constitución de una docena de fondos especiales, en convenios con gobiernos estatales y NAFIN. Entre 1992 y 1994, el número de préstamos concedidos por el FONAES se duplicó anualmente, para aumentar a ritmo menor en 1995 (los proyectos aprobados fueron sólo un 25% más que en 1994) y 1996. En estos dos últimos años se registró más del 55% del total de préstamos.

El impacto de la crisis queda en evidencia al distinguir por tipo de préstamo: en 1995 y 1996, los créditos en *capital de riesgo* retroceden a un nivel ligeramente superior al número de 1992, mientras que los del Programa Emergente de Empleo representan alrededor del 70% del total de préstamos.

A lo largo del tiempo, los apoyos del FONAES se han dirigido cada vez más a los estados con mayores carencias o, empleando el lenguaje de CONAPO (1993, 1994), han favorecido crecientemente a los de marginación "alta" y "muy alta", en ese orden (46% Y 20% del total de proyectos apoyados).³

En los últimos años para los cuales disponemos de información, los apoyos del Programa de Empleo Emergente se han concentrado en los estados con más altos índices de marginación y, dentro de éstos, en los municipios de marginación "alta". Visto desde una perspectiva macroregional, estos cambios significan haber pasado de dar apoyo preferente a grupos situados en las regiones del Centro y Norte del país en los primeros años, a otros, situados en las regiones del Centro-Norte y Pacífico-Sur. Es en estas regiones, conformadas por los estados con mayores problemas de pobreza, donde se ha volcado

³ No obstante, los estados de marginación "baja" han recibido más atención que los de marginación "media" (11% Y 19% de los préstamos, respectivamente) (Cuéllar y Hernández, 1998). Nótese que si se supone una correlación positiva entre nivel de desarrollo y demanda, podría sostenerse que lo normal sería que el programa favoreciera no a los grupos más pobres sino a los que se encuentran en una situación intermedia; y que, a un nivel agregado, en la asignación de recursos deberían predominar los estados con marginación media. Lo que es congruente con lo expuesto sobre las características del FONAES.

la mayor parte de los apoyos vinculados con el Programa Emergente de Empleo. Así, podría decirse que el desarrollo del FONAES ha mostrado un esfuerzo continuo por aproximarse a su objetivo, incluso dentro del marco de las variaciones provocadas por la recesión posterior a la devaluación de 1994.

6. Durante su existencia, el FONAES ha tenido que enfrentar varios problemas en su operación. Algunos derivan de los supuestos implícitos en su diseño y del contexto en que se creó el Fondo, mientras que otros surgen de la situación que provocó la crisis.

Indicamos antes que la reforma de la banca de desarrollo significó que esta dejó repentinamente de dar apoyos a una enorme masa de productores pobres -sobre todo del campo- que, cuando menos desde los años setentas, habían recibido créditos con tasas negativas de interés. Además, en muchos casos las deudas no se pagaban ni se cobraban, tipificando lo que se conoció como la "cultura del no pago" (FAO, 1995; Cuéllar, 1998). Para absorber este paquete, el PRONASOL diseñó los fondos de Solidaridad para la producción, que operaron como amortiguadores del descalabro a que se vieron sometidos miles de campesinos y agricultores marginales, y cuyo rasgo tal vez más destacado era que continuaban con la política de subsidios, de la forma modificada que resumimos en el punto dos de este trabajo. Aunque no puede menospreciarse la importancia de estos programas, de hecho una parte significativa de los agentes productivos del campo -las grandes organizaciones campesinas- quedaron en una difícil situación. Si bien muchos de sus miembros podían solicitar los apoyos del PRO ASOL, las organizaciones, en cuanto tales, quedaban excluidas, y tampoco les resultaba fácil ni conveniente (por las altas tasas de interés) obtener apoyos del BANRURAL. Resultado de esto, fue una presión continua de las centrales campesinas sobre las autoridades políticas del país para resolver sus dificultades, presión que constituyó y sigue constituyendo uno de los más serios problemas que ha tenido que enfrentar el FONAES desde su creación.

Las estrategias de las grandes organizaciones campesinas varían según las regiones; en muchas, se encuentran algunas que se han ajustado a los lineamientos normativos y operacionales del FONAES, pero también han existido y siguen existiendo centrales que tratan de obtener recursos saltándose los requisitos y mecanismos establecidos, y buscando, en su lugar, el apoyo de las altas autoridades políticas, de nivel estatal o federal. (Un funcionario del FONAES estimó que en algunos estados alrededor de la tercera parte de los apoyos se han entregado gracias al uso de este tipo de recursos). En otros casos, la estrategia ha sido formar grupos de solicitantes que piden apoyo presentando proyectos al FONAES. Tanto los grupos como los proyec-

tos son una creación de las centrales, sin que exista participación alguna de los supuestos inversionistas. Obtenidos los financiamientos, éstos van a parar a manos de las centrales. Al no pagarse los préstamos, los responsables (sancionados) son los productores a cuyo nombre se solicitó el dinero, y no la central campesina. Ésta puede volver a repetir el juego con otros miembros y obtener nuevos recursos, en particular si tiene la capacidad de conseguir el apoyo de autoridades políticas (Cuéllar, 1998).

Otro problema detectado se relaciona con los supuestos del diseño institucional (Cuéllar, 1997). El FONAES se creó para apoyar a un sector de productores con potencial empresarial y, de hecho, los requisitos que se establecieron para los *capitales de riesgo* suponen que quienes se aproximan a la institución son empresarios en potencia, a los que sólo les falta la oportunidad y el crédito para poder desarrollar sus capacidades. Este supuesto no concuerda necesariamente con las motivaciones de los solicitantes, que en muchos casos no buscan ganancias sino maximizar ingresos o, aun, tan sólo satisfacer sus necesidades básicas (para una discusión sobre las diferencias en las motivaciones de este tipo de productores, véase Mizrahi, 1987; Cortés, 1990, y Giner de los Ríos, 1990 y 1986). No siempre tienen las capacidades requeridas para tener éxito en sus esfuerzos -en particular en un contexto de crisis económica-, lo que afecta los niveles de recuperación de los créditos. Sin embargo, hay que señalar que con los préstamos del Programa Emergente de Empleo al parecer ha aumentado la tasa de recuperación.

Un último punto que mencionaremos se refiere al impacto de los cambios con motivo de la crisis y su interacción con aspectos del diseño institucional. El FONAES fue concebido como una institución de carácter nacional, con relativa autonomía operacional, lo que significaba que sus acciones no se ligaban directamente con el resto de los programas de Solidaridad ni dependían de las instancias políticas estatales o locales. La crisis cambió las condiciones de operación. El Programa Emergente de Empleo exigió la subordinación de las acciones de todos los programas de Solidaridad a un único propósito, a la vez que supuso la coordinación de la acción federal con las autoridades estatales y locales (municipales). Ante la necesidad de resolver los problemas de pobreza y desempleo en puntos focalizados, adquirió relieve la idea (ya planteada en los ochentas) de que el municipio debería ser el eje de las acciones a nivel local. Esto llevó a una reglamentación que dio un importante papel al municipio en el control de los fondos de Solidaridad. Tanto los fondos municipales de Solidaridad, como las recuperaciones de otros programas, deben

depositarse en cuentas especiales cuyo manejo sólo pueden autorizar algunas autoridades municipales (presidente y tesorero municipales).

En cuanto al FONAES, en los hechos, y en parte debido a su orientación a la demanda, a la lentitud de los trámites y a la escasez de personal local, las exigencias de colaborar con las autoridades locales quedaron en la mayoría de los casos en el papel. En otros, el FONAES simplemente quedó "fuera del juego" de la descentralización. Recordemos que Solidaridad diseñó el esquema de las cajas de solidaridad como paso siguiente al éxito de los fondos de Solidaridad para la producción, con un papel relevante del FONAES en los apoyos financieros. Las cajas deben operar con las recuperaciones de los préstamos, que se depositan en una cuenta especial, a su nombre. Sin embargo, al dejar la tutela de las recuperaciones de las cajas en manos de los municipios, surgieron problemas entre éstos, las cajas (donde las había) y el FONAES. No siempre hay acuerdo entre los municipios y las cajas -en particular si sus relaciones se ven enredadas por las vicisitudes de los procesos de democratización, que oponen ideológicamente a los miembros de las comunidades- y aunque el FONAES carece de todo papel en estas relaciones, se ve afectado si desembocan en atrasos en los pagos de los préstamos dados a las cajas de Solidaridad.

7. En el contexto de la crisis de los ochentas y de sus secuelas a lo largo de los noventas, las políticas de ajuste y transformación, por un lado, y de combate a la pobreza, por otro, pueden verse como un contrapunto de situaciones de extralegalidad, desregulación y re-regulación que no acaban de definir las posibilidades de los pequeños productores independientes de escasos recursos, ni -para el caso- de las empresas sociales cuyo desarrollo se trataba de promover. Es en este contexto que surgen las preguntas acerca de las perspectivas del FONAES.

Sin duda, la más importante es: ¿qué cabe esperar en el futuro? Recientemente, ha cambiado cualitativamente el clima que favoreció el desarrollo de los programas de Solidaridad y, en particular, del FONAES. Las negociaciones que dieron salida a las diferencias de los partidos políticos acerca de la orientación del presupuesto nacional, en diciembre de 1997, y de la política social en especial, han disminuido jurídicamente el principio de la corresponsabilidad, dando más poder a las autoridades estatales en el manejo de los recursos de Solidaridad. Por otro lado, la crítica situación de los precios del petróleo en los mercados mundiales en el curso de 1998 se ha traducido en recortes presupuestales, de los que sólo ha salido indemne el nuevo programa social de la actual administración (el Programa de Educación, Salud y Alimentación, PROGRESA), que retorna a la idea del subsidio puro en favor de las familias y, en especial, de los niños,

en situación de extrema pobreza. La tardía y aún no acabada focalización de los programas de combate a la pobreza en el plano municipal no pudo ser prevista o aprovechada por el FONAES, que siguió apegado a su definición de entidad autónoma de alcance nacional, situada a un nivel "superior" al del resto de los programas de Solidaridad. En tal situación, las potencialidades del FONAES se han visto opacadas y cercenadas, sin que haya cuajado su posible vinculación con las cajas de Solidaridad, que podría haber constituido una base para el desarrollo de distritos si no industriales, al menos de importancia y dinamismo económicos, especialmente en las regiones más negativamente impactadas por los avances de la globalización.

Bibliografía

- Albarán, Juan Manuel (1993). "Empresas de Solidaridad", en *v,s., Memorias de Metepec. Seminario de información municipal* (abril). Puebla: Centro Estatal de Desarrollo Municipal y Gobierno del Estado de Puebla (pp. 23-33).
- Barajas, Gabriela (1997). "Comités de solidaridad: surgimiento y evolución de la estructura organizativa promovida a partir de PRONASOL", *Estudios sociológicos*, vol. 15 (45), septiembre-diciembre.
- Boltvinik, Julio; Fernando Cortés y Rosa María Rubalcava (1995). "Perspectivas en el estudio de la pobreza (entrevista)", en *Sociológica*, año 10, número 29, septiembre-diciembre de 1995, México (pp. 181-208).
- Consejo Nacional de Población (CONAPO) (1993). *Indicadores socio-económicos e índice de marginación municipal 1990*. México. Consejo Nacional de Población y Comisión Nacional del Agua.
- CONAPO (1994). *Desigualdad regional y marginación municipal en México, 1990*. México. Consejo Nacional de Población y Comisión Nacional del Agua.
- Cortés, Fernando (1990). "De marginal a informal: el desarrollo de la discusión en América Latina", en Cortés, F. y Óscar Cuéllar (coordinadores), *Crisis y reproducción social. Los comerciantes del sector informal*. México. FLACSO y Miguel Ángel Porrúa (pp. 93-164).

- Cortés, Fernando y Rosa María Rubalcava (1991). *Autoexplotación forzada y equidad por empobrecimiento*. México. El Colegio de México, colección Jornadas, núm. 120.
- Cuéllar, Óscar (1997). "La política social frente a la crisis. Un estudio en una región industrial", *Argumentos* núm. 28, septiembre-diciembre (pp. 29-44).
- Cuéllar, Óscar (1998). "Políticas sociales y financiamiento del desarrollo en el ámbito local. Problemas y desafíos de Solidaridad", *Revista Regiones y Desarrollo*, año 2, núm. 3, segundo semestre.
- Cuéllar, Óscar y José Castro (1997). "El desempleo en las ciudades medias en una época de crisis (1994-1995)", en *Estudios sociales* 96, Puebla: El Colegio de Puebla (págs. 39-76).
- Cuéllar, Óscar y Celia Hernández (1998). "Los apoyos de Solidaridad a los empresarios de escasos recursos en una perspectiva regional: el Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad, 1992-1996", *Reporte de investigación Serie II*, Núm. 333, Departamento de Sociología, UAM Azcapotzalco, Febrero.
- FAO (1995). *Política crediticia para el sector rural*, México.
- Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad (FONAES) (1997). "Registro de Empresas en Solidaridad actualizado a enero de 1997", México, D.F. (Archivo Dbase).
- Giner de los Ríos, Francisco (1990). "Una tipología para el análisis de las micro-industrias", en de la Peña Guillermo, Juan Manuel Durán, Agustín Escobar y Javier García de Alba (compiladores), *Crisis, conflicto y sobrevivencia. Estudios sobre la sociedad urbana de México*. Guadalajara. Universidad de Guadalajara y CIESAS (pp. 151-156).
- Giner de los Ríos, Francisco (1986). "Very Small Manufacturing Enterprises in México: Stagnation, Disappearance and Growth (A typology of Producers)". Tesis de doctorado presentada a la Universidad de Sussex, octubre.
- Mizrahi, Roberto (1987). "Economía del sector informal: la dinámica de las pequeñas unidades y su viabilidad", en *Desarrollo económico*, Vol. 26, núm., 104, enero-marzo, Buenos Aires.
- Moctezuma, David (1994). "El distanciamiento económico de los mexicanos", en Raúl Béjar Navarro y Héctor Hernández Bringas, coords., *Población y desigualdad social en México*. Cuernavaca: Universidad Autónoma de México (Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias) (pp. 89-166).