

DESPREOCÚPATE DE LA **QUIEBRA.**



QUE NO TE IMPORTE QUE TUS COMPRADORES
MEXICANOS O EXTRANJEROS QUIEBREN.

SI TUS CLIENTES NO TE PAGAN, NOSOTROS SÍ.

NO TE ROMPAS LA CABEZA, CONTRATA
SEGUROS BANCOMEXT.



SEGUROS
BANCOMEXT
SEGURO TE PAGAN

(i) 5488-28-28 / 01-800-317 12 34 / WWW.SEGUROSBANCOMEXT.COM.MX

seguro de crédito interno

seguro de crédito exporta

garantía de riesgo político

Publicación mensual
del Banco Nacional de Comercio Exterior.

COMITÉ EDITORIAL

Juan Pablo Arroyo Ortiz, Carlos Bazdresch Parada, Javier Beristain Iturbide, Sergio Fadl Kuri, Arturo Fernández Pérez, David Ibarra Muñoz, Alfredo Phillips Olmedo, Gustavo Romero Kolbeck, Francisco Suárez Dávila, Homero Urrías Brambila

REVISTA COMERCIO EXTERIOR

Coordinación editorial

Sergio Hernández Clark
<shernanc@bancomext.gob.mx>

Redacción e información

Máximo Cerdio
Alma Rosa Cruz Zamorano
Oscar León Islas
Alicia Loyola Campos
Alfredo Salomón Ganado

Edición

Pilar Martínez Negrete Deffis
Alejandra Luna Guzmán

Diseño

Roberto Escartín Arroyo
Sandra Huerta Navarro

Distribución

Angélica González Camarillo
Genaro Serrano González

Servicios administrativos

Rocío López Tufiño
Anadyr Valencia de la Peña

ISSN-0185-0601

Comercio Exterior es una publicación abierta al debate. Admite, por tanto, una amplia gama de ideas que no coinciden necesariamente con las del Bancomext. La responsabilidad de los trabajos firmados es de sus autores y no de la institución, excepto cuando se indique lo contrario.

Pueden reproducirse materiales mencionando la fuente. En libros de distribución comercial se requiere autorización de los autores y de *Comercio Exterior*. El Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., se reserva el derecho de difundir por medios magnéticos o fotográficos el contenido de la revista. Impresa en Imprenta Ajusco, S.A. de C.V., José Ma. Agreda y Sánchez núm. 223, 06820 México, D.F. Autorizada como publicación periódica por el Servicio Postal Mexicano (Sepomex) con el número de registro 09-0043. Distribuida por Sepomex, Netzahualcóyotl núm. 109, Centro, 06080 México, D.F. Características: 218421108. Certificados de licitud de título (núm. 1193) y de contenido (núm. 657) expedidos por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas el 2 de julio de 1981. Número de Reserva de Título: 2002-111 210335100-102. Aparece el primer día de cada mes.

Suscripciones: 5449 9008.

Desde el interior de la república:
01 800 397 6782.

Venta de espacios publicitarios:
Guadalupe Roldán Assad, 5449 9058

Dirección de la Revista *Comercio Exterior*, Camino a Santa Teresa 1679, octavo piso, Jardines del Pedregal, 01900 México, D.F. Tels.: 5481 6220 y 5481 6000, ext. 6513; fax: 5481 6214. Correspondencia: A.P. 21 258, 04021 México, D.F.

<http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/index.jsp>
revcomer@bancomext.gob.mx



564

Presentación

Clemente Ruiz Durán

566

**Los desbancarizados:
el problema de los mercados
financieros segmentados**

Clemente Ruiz Durán

La falta de intermediación bancaria reduce el multiplicador de la inversión e impide que los beneficios del crecimiento se difundan de manera adecuada entre los miembros de la sociedad. El autor analiza los factores que impiden que la intermediación financiera llegue a toda la población y compara el caso de México con el de otros países de América Latina. También examina los mecanismos para incentivar la bancarización y propone medidas para su ampliación en México.

575

**La respuesta gubernamental
a la falta de acceso a
los servicios financieros
en México**

Aarón Silva Nava

Se analiza, en el marco de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, la estructura de las sociedades de ahorro y crédito popular y su función en el sistema financiero mexicano. Además, se describen las diferencias entre las organizaciones tradicionales y las microfinancieras, así como las figuras jurídicas prevista por la citada ley, en la que se distingue entre las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo y las sociedades financieras populares.



584

**Instrucciones y programas
para los desbancarizados
en el Distrito Federal**

Rocío Mejía Flores

En el marco de los estudios sobre banca social y finanzas populares, la autora hace una comparación de las características y los resultados del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y otros fondos estatales con objetivos similares. Se revisa con particular atención la experiencia del gobierno del Distrito Federal en materia de financiamiento alternativo para la población sin acceso a los servicios bancarios.

598

Las microfinanzas y la provisión de servicios financieros en México

Pedro Valdez

Nidia Hidalgo Celarié

Las instituciones microfinancieras prestan servicios tales como créditos, seguros y remesas en pequeña escala, sobre todo a clientes de bajos ingresos. Se presenta un panorama del sector de las microfinanzas en México, así como algunos de sus retos y posibilidades. Para ello se examinan las actividades de este tipo de instituciones, el entorno en que funcionan y algunas opciones que podrían favorecer su desempeño.



606

Las cajas de ahorro: instrumentos de la sociedad civil

Ramón Imperial Zuñiga

Constituidas por las parroquias de la iglesia católica, las cajas de ahorro son un mecanismo para alentar y organizar el ahorro y el financiamiento de los sectores con menos recursos. El autor reseña el proceso de institucionalización que han seguido las cajas de ahorro y la importancia que tienen en términos económicos y sociales.

612

El crecimiento de México y su interdependencia con Estados Unidos

Adrián de León Arias

El autor realiza un análisis empírico para conocer el grado de sincronía y la asociación de largo plazo entre las economías de México y Estados Unidos. Para ello aplica pruebas de raíz unitaria y análisis de cointegración del PIB trimestral de cada país. Los resultados dan cuenta de una significativa relación entre estas dos variables en el transcurso de 1980-2000 que se intensificó después de la entrada en vigor del TLCAN.

620

Sincronización entre las economías de México y Estados Unidos: el caso del sector manufacturero

Ramón A. Castillo Ponce

Alejandro Díaz-Bautista

Edna Fragoso Pastrana

Es elevada la dependencia entre la industria maquiladora de exportación de México y el desempeño de la economía de Estados Unidos; sin embargo, son relativamente escasas las investigaciones que dan cuenta del comportamiento de otras industrias y su relación con el mercado del país septentrional. Los autores realizan un análisis comparativo entre los mercados laborales de las industrias manufactureras de ambos países.



Comercio Exterior

628

El terrorismo: nueva barrera al comercio

María Cristina Rosas

El estudio fundamenta la hipótesis de que la Ley contra el Bioterrorismo de Estados Unidos, vigente desde junio de 2002 como respuesta a los atentados del 11 de septiembre del año anterior, representa una nueva forma de proteccionismo comercial impuesta por el país septentrional. La autora hace un breve recuento de las transformaciones que han experimentado las diversas prácticas proteccionistas; analiza las estrategias y los instrumentos empleados por esa nación para evitar la aplicación de acuerdos destinados a liberar el comercio de productos agropecuarios, y estudia las características y los alcances de esa nueva legislación.



Apuntes de coyuntura

640

Perú: el difícil camino hacia la gobernabilidad democrática

Alma Rosa Cruz Zamorano

Se examina la crisis de gobernabilidad durante el gobierno de Alejandro Toledo. Antes de la caída de Alberto Fujimori, Toledo encabezaba la oposición en las manifestaciones populares y representaba una posibilidad de cambio frente a un régimen muy desacreditado. Sin embargo, una vez en el poder las protestas sociales continúan, a pesar de los logros en el plano macroeconómico.

649

La aplicación de la distribución de la renta petrolera en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú

Con base en los casos de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú se analiza la distribución de la renta generada por la explotación de un recurso natural no renovable, el petróleo. Los ingresos que éste aporta representan una parte importante del ingreso nacional de muchos otros países en desarrollo. Se destacan conceptos como *lo justo para el Estado*, la distribución regional y su efecto en el medio ambiente.

656

Desde el estante

659

Summaries of Articles

660

Recuento gráfico

Precios de metales industriales

Desbancarizados en México: situación y propuestas para revertirla

CLEMENTE RUIZ DURÁN

El sector bancario en México ha tenido un desarrollo importante; sin embargo, gran parte de la población carece de acceso a sus servicios, lo cual ha reducido las posibilidades de la economía mexicana. Muchos estudios han demostrado la estrecha relación entre el crecimiento del sector financiero y el de la economía en conjunto. Como lo menciona Levine en uno de sus artículos: "Hay abundante evidencia de que el nivel de desarrollo financiero es un buen predictor del crecimiento económico, la acumulación de capital y el cambio tecnológico que tendrá la economía en el futuro".¹

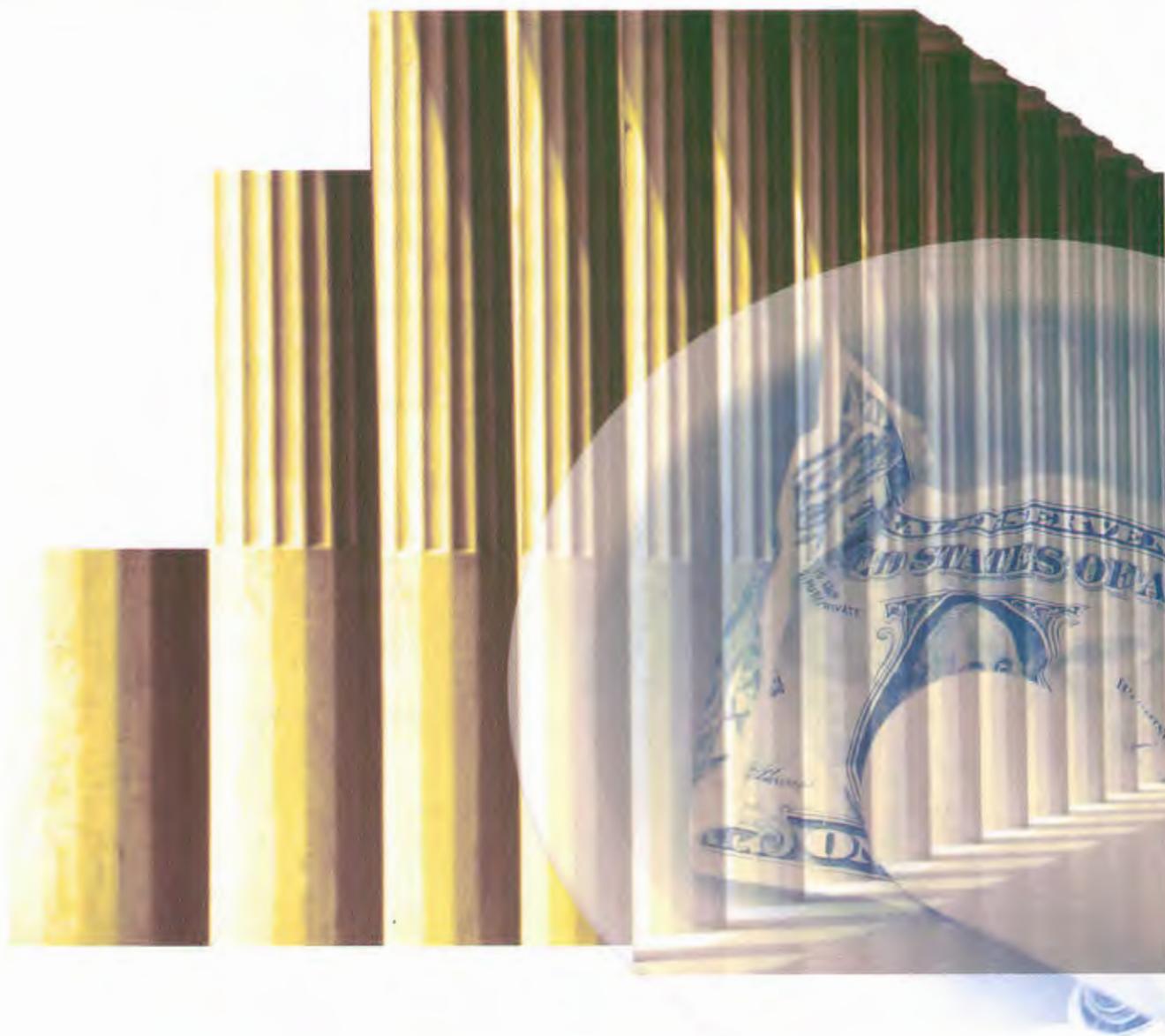
Esta importancia se manifiesta en varios sentidos. Por ejemplo, el sector financiero reduce los costos de recolección de información y de transacción entre los agentes de la economía. Asimismo, facilita la movilización del ahorro dentro de ésta, en especial hacia proyectos rentables para la sociedad, como las inversiones en tecnología, que requieren grandes sumas de dinero.

La bancarización también trae beneficios para la comunidad e incrementa el bienestar de ésta. Fomenta la cultura del

ahorro, lo que facilita la construcción de un patrimonio al incrementar la capacidad de los agentes para hacer frente a posibles faltas de liquidez u otras dificultades económicas. Por otra parte, el mayor acceso al sistema financiero contribuye a que disminuya la pobreza, ya que los servicios financieros están en posibilidades de orientar el ahorro hacia inversiones más productivas.

Los servicios financieros complementarios pueden representar una mejora importante en la calidad de vida de la gente. Por ejemplo, el pago de los servicios públicos es más fácil y rápido por medio de las sucursales o de internet. Además, el acceso a tales servicios evita los costos de recurrir a agentes no regulados—agiotistas—, quienes cobran tasas de interés superiores a las máximas prescritas por la ley. El acceso a los servicios financieros ha sido un tema de estudio en países desarrollados y en desarrollo, en los que se han elaborado políticas para extenderlo. Por ejemplo, en el decenio de los setenta el gobierno de Estados Unidos emitió la Community Reinvestment Act, cuyo objetivo era abrir las puertas del sistema financiero a las personas de más bajos recursos. De igual manera, en Alemania las leyes estatales apoyan el suministro de los servicios financieros en todo el territorio nacional por medio de sus cajas de ahorro.

1. Levine Ross, "Financial Development and Economic Growth: Views and Agenda", *Journal of Economic Literature*, vol. XXXV, junio de 1997.



La evidencia ha demostrado que el desarrollo financiero y el acceso a los servicios bancarios dependen significativamente del entorno institucional de la actividad de intermediación. Factores como el respeto a los derechos de los acreedores, la estabilidad en las reglas de juego, los límites a las tasas de interés, la eficiencia del sistema judicial, la transparencia en la información financiera y la elaboración de marcos generales para el manejo de la información empresarial son elementos cruciales.

Para el presente número de *Comercio Exterior* se invitó a especialistas en la materia a reflexionar sobre los pro-

blemas de la bancarización. El primer artículo describe la situación actual del acceso a servicios financieros entre la población en México; Aarón Silva analiza la respuesta institucional del gobierno de Vicente Fox, que intenta establecer un circuito financiero para la población de bajos ingresos; en tercer lugar Rocío Mejía expone la opción instrumentada por el gobierno del Distrito Federal para los grupos de bajos ingresos y, por último, se incorpora un análisis sobre el papel de las microfinancieras de Pedro Valdez, quien plantea el desarrollo de un observatorio que permita dar seguimiento al desempeño de este grupo de entidades financieras. **e**

Los desbancarizados: el problema de los mercados financieros segmentados

CLEMENTE RUIZ DURÁN*



Al inicio del nuevo siglo el mundo en desarrollo no ha logrado que toda la población se beneficie de la intermediación financiera. Subsiste una estructura de mercados segmentados en la que algunos grupos han logrado incorporarse a ella, pero la mayor parte no lo ha hecho. Diversos autores tenían expectativas de que conforme creciera la economía se ampliaría la cobertura de la banca comercial a toda la sociedad.¹ Sin embargo, aquéllas no se han cumplido: grandes grupos mantienen prácticas financieras que corresponden a sociedades atrasadas, lo cual reduce el potencial de las economías en desarrollo. Se considera que una sociedad plenamente bancarizada tiene un mayor potencial porque los recursos se utilizan con más eficiencia. En cambio, la falta de intermediación bancaria reduce el multiplicador de la inversión e impide que los beneficios del proceso de crecimiento se difundan de manera adecuada entre los miembros de la sociedad. Por ello, una sociedad democrática requiere que todos tengan acceso a la intermediación financiera. En este artículo se analizan los factores que impiden que ésta llegue a toda la población. Asimismo se exponen las causas por las

* Profesor e investigador de la Facultad de Economía de la UNAM. El autor agradece el apoyo de David Cervantes Arenillas, quien elaboró la base de datos y, junto con Edgar López, revisó la versión final. La responsabilidad del presente documento es exclusiva del autor.

1. John G. Gurley y Edward S. Shaw, "Financial Aspects of Economic Development", *American Economic Review*, núm. 45, abril de 1995; D.S. Brothers y M.L. Solls, *Evolución financiera de México*, CEMLA, 1967; Ronald I. McKinnon, *Money and Capital in Economic Development*, Brooking Institution, Washington, 1973; P. Rosseau y R. Sylla, *Emerging Financial Markets and Early U.S. Growth*, Vanderbilt University Working Paper, núm. 00-W15, mayo de 2000.



que algunas personas no solicitan una cuenta bancaria, los mecanismos utilizados en otros países para incentivar la bancarización y medidas para su ampliación en México.

UN POTENCIAL DE MERCADO NO APROVECHADO

A lo largo del siglo XX el sistema financiero mexicano no logró generalizar sus servicios a toda la población, lo cual fragmentó el estatus financiero de los diversos grupos sociales. Por una parte se encuentra un grupo que dispone de los servicios del sistema financiero (bancarizados) y por otra parte los que cuentan con dichos servicios de manera parcial o nula (desbancarizados). Esta situación no es exclusiva de México, sino que existe en todos los países, incluso en los desarrollados. En Estados Unidos el Banco de la Reserva Federal de Chicago calcula que 10% de la población está desbancarizada.² Ello es más grave en países en desarrollo como los de América Latina: en Brasil³ se calculan en 57.2%, en Colombia 58.8% y en la Ciudad de México 74%.⁴ Esta situación da

2. The Federal Reserve Bank of Chicago, *Chicago Fed Letter*, núm. 162, febrero de 2001.
3. Banco Mundial, *Brazil Access to Financial Services in Urban Areas Summary of Survey Results*, junio de 2002.
4. Banco Mundial, *Broadening Access to Financial Services among the Urban Population: Mexico City's Unbanked*, vol. 1, octubre de 2003.

cuenta de un potencial de mercado no utilizado por los bancos que podría ser muy redituable. ¿Cuáles han sido los obstáculos para aprovechar este mercado? La situación es producto de una suma de factores de oferta y demanda.

Los problemas de oferta

Las instituciones de la banca comercial establecen estrategias para definir su participación en el mercado, proceso complejo, ya que todo depende de la manera en que se establezca la institución. Mucho se debate el tema en todo el mundo, pero no para el caso de México, pese a tratarse de algo esencial para el desarrollo del sistema financiero.⁵ En esta sección se analiza

5. K. Abbas, M.U. Din, E. Ghani y S.K. Qureshi, "Impact of Infrastructure and Agroclimate on the Location of Rural Bank Branches in Pakistan: A Preliminary Assessment", *Pakistan Development Review*, 1996; R.J. Ashcroft, *Intra-metropolitan Branch Banking: Ottawa, 1930-1979*, Ontario-Geography, 1981; R. Grotz, *The Branch Network of Australian Banks after Deregulation: The Role of the Banks from Regional Scientific Research*, Colloquium-Geographicum, 1997; J.W. Harrington y B. Warf, "The Industrial Revolution", *Industrial Location*, 1995; B. Klagge, "Intrafirm Regional Networks of Multinational Banks: The Case of Eastern Europe" (Unternehmensinterne regionale Netzwerkbeziehungen in multinationalen Banken: das Beispiel Osteuropa), *Geographische-Zeitschrift*, vol. 85, núm. 4, pp. 231-248, 1997; J.H. Park, "The International Urban System between Korea and Japan in Terms of Transactions of Korean Banks with Japan", *Geographical Review of Japan Series A*, 1997, y C.M. Rodríguez y V.L. Oliver, "Hub and Spoke: Deregulation, Spatial Restructuring, and Applied Economic Geography in Banking", *Yearbook, Association of Pacific Coast Geographers*, núm. 56, pp. 89-118, 1994.

la oferta en cuanto a la estrategia bancaria desde la perspectiva de la localización y los costos para abrir y mantener una cuenta.

La localización geográfica

Uno de los principales problemas para que la población aproveche las instituciones financieras es su cercanía al lugar de trabajo o el hogar; es clave la adecuada localización de las sucursales. En los países en desarrollo la red bancaria no cubre todo el territorio, es decir, su densidad bancaria (sucursales por kilómetro cuadrado) es muy baja. En México es de 0.004, en Argentina y Chile es de sólo 0.002 y en Brasil y Colombia de 0.003, mientras que en España es de 0.028, 14 veces superior a la de Argentina y Chile, nueve veces la de Brasil y Colombia, y siete la de México.

La menor densidad bancaria se refleja en la relación de la población total atendida por sucursal, ya que entre más sucursales por habitante existan la relación será más baja y viceversa. En España esta relación es de 2 853 personas por sucursal, en Argentina de 9 154, en Chile 10 671, en Brasil de 6 542 y en México 13 295 personas. Lo anterior muestra que la bancarización está ligada a la infraestructura bancaria, por lo que al ser insuficiente, desalienta la solicitud de servicios financieros. Por ello se requiere una política de apertura de sucursales bancarias en América Latina que permita una mayor cercanía a los usuarios potenciales de los servicios bancarios.

Los costos de apertura y mantenimiento de las cuentas (modelo de selección adversa)

Otro problema fundamental para tener acceso a los servicios financieros es el de los costos, demasiado elevados para permitir que la población de bajos ingresos abra y mantenga una cuenta bancaria. Los bancos deben considerar este factor al establecer los costos de apertura y mantenimiento, de lo contrario se inhibe el acceso a sus servicios.

El nivel de ingreso promedio en los países de América Latina es mucho menor que el de los países desarrollados. Comparado con España, de donde proviene la mayor parte de los servicios bancarios en la región, las diferencias son abismales: frente a los 14 000 dólares en 2002 de este último, en Argentina fue de sólo 4 000, en Brasil de 2 900, en Chile de 4 300 y en México de 5 900 dólares.⁶ Estos diferenciales deberían reflejarse en los costos para abrir y mantener una cuenta; sin embargo, éstos son mayores en los países la-

tinamericanos que en España, donde además la gama de opciones es mucho más amplia y, por lo mismo, se adapta mejor a las circunstancias específicas de la población local. ¿Por qué los bancos limitan su oferta mediante los costos en los países en desarrollo? No hay una sola explicación, pero en parte se debe a la falta de competencia bancaria en estos países, cuyo número de bancos y banqueros nacionales es menor, lo que ha provocado que dominen la oferta los bancos del exterior. Brasil es la excepción debido a la actitud empresarial de sus banqueros, quienes tienen un número importante de establecimientos. El grado de concentración en Argentina es evidente: los 10 mayores bancos abarcan 55% de las cuentas de cheques, 53% de las de ahorro, 42% de los depósitos a plazo y 49% de las tarjetas de crédito. En Colombia los primeros 10 concentran 66.8% de las cuentas de cheques, 81.1% de las de ahorro y 67.2% de los depósitos a plazo. México presenta el mayor grado de concentración: los 10 principales cuentan con 99.6% de las cuentas de disposición inmediata (incluidas cuentas de cheques y de ahorro), 99.3% de los depósitos a largo plazo y 95.6% de las tarjetas de crédito. Sin la presión de la competencia los bancos fijan sus costos con mayor libertad. Además, han optado por concentrarse en nichos de mercado, lo que reduce aún más la competencia en su repertorio de opciones, como se observa en el cuadro 1.

La concentración permite que los banqueros fijen el precio de entrada por arriba del que ofrecen las casas matrices

C U A D R O 1

MÉXICO: NICHOS DE MERCADO DE LOS BANCOS, SEPTIEMBRE DE 2003

	Cuentas de captación		Tarjetas de crédito
	Disponibilidad inmediata	Depósitos a plazo	
Total nacional	28 312 470	3 777 994	12 408 703
BBVA-Bancomer	9 571 740	901 574	3 855 820
HSBC	5 139 025	636 318	357 316
Banamex	3 080 385	1 175 126	7 042 699
Banorte	3 020 538	548 661	234 140
Azteca	2 707 557	1 098	633
<i>Participación porcentual de los cinco bancos más importantes</i>			
	83.1	86.4	92.6
Santander-Serfin	3 564 142	313 788	148 209
Scotiabank Inverlat	890 457	155 139	219 894
Inbursa	150 780	163	1 714
Afirme	41 159	11 679	6 029
Banregio	38 612	8 711	-
<i>Participación porcentual de los 10 bancos más importantes</i>			
	99.6	99.3	95.6

Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

6. Banco Mundial, página en internet, consultado el 18 de abril de 2004.

en el país de origen, lo que provoca una forma de selección de la clientela por la vía del costo de apertura y de mantenimiento de una cuenta. En el cuadro 2 se muestra la diferencia entre los costos nacionales y en las matrices de los bancos con participación extranjera. Es evidente que tienen una adaptación inversa, no toman en cuenta el menor nivel de ingreso de México.

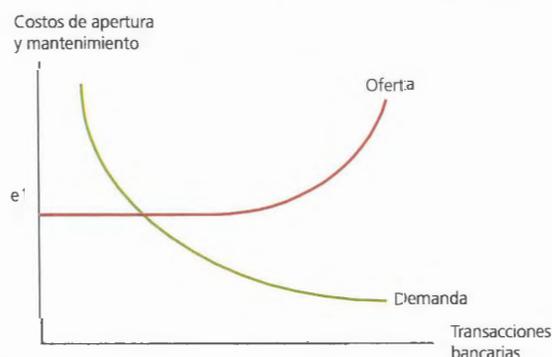
La gráfica 1 muestra que los bancos realizan una selección de sus clientes por medio del precio y las comisiones que cobran. En ella se fija la interacción de la oferta y la demanda de servicios bancarios, determinadas ambas por el costo de apertura y mantenimiento. La demanda resultante es elástica a las variables de costo y cuota de mantenimiento, en tanto la curva de la oferta se inicia en el punto C1, a partir del cual los bancos están dispuestos a ofrecer sus servicios. Ello significa una selección adversa de los clientes: se discrimina por medio del precio a quienes no cumplan con los requisitos mínimos.

Para ejemplificar la forma de operación del mecanismo de selección adversa. Se obtuvo información de la apertura de cuentas y los costos de mantenimiento de los principales bancos en el área metropolitana de la Ciudad de México y esta información se cruzó con la de los percentiles de ingreso.⁷ El resultado muestra que sólo las personas del percentil 100 tienen acceso a los principales productos bancarios; sólo las cuentas de ahorro son accesibles para todos los niveles. Esta perspectiva muestra la gran sensibilidad respecto al costo y el mantenimiento de una cuenta bancaria, por lo que una política para ampliar la base de depositantes requiere una modificación de los costos de apertura y mantenimiento (véase el cuadro 3).

El resultado de estas políticas de altos costos de apertura y de mantenimiento ha sido la baja cobertura de los principales instrumentos de la banca. El cuadro 4 presenta el número de cuentas estandarizadas por la población de cada país, en el que se observa la escasa cobertura en América Latina y la mayor en España, con excepción de la cuenta de cheques, que es superior en Brasil.

G R A F I C A 1

INTERACCIÓN DE LA OFERTA Y LA DEMANDA DE SERVICIOS BANCARIOS



C U A D R O 2

PRECIOS Y COMISIONES VIGENTES DE BANCOS FILIALES Y DE SUS CASAS MATRICES (PESOS)

Institución bancaria	Saldo mínimo	Cuenta a la vista tradicional		Cuenta de cheques	Tarjeta de crédito clásica	
		Costo promedio de comisiones bancarias	Costo total bancario	Costo promedio de comisiones bancarias	Comisiones	Costo anual total ¹ (porcentaje de tasa anual)
Banamex	1 000	395	1 395	232	186	85
Citibank Nueva York	-	555	555	7	165	9
BBVA Bancomer	2 500	635	3 135	245	120	80
BBVA España	-	409	409	123	111	8.73 ^a (24.6% ^b)
Santander Serfín	3 000	184	3 184	240	163	73
Santander Central España	-	303	303	94	161	n.d.
HSBC	2 000	340	2 340	228	119	77
HSBC Inglaterra	-	600	600	600	192	16
Scotiabank Inverlat	3 000	680	3 680	227	200	76
Scotiabank Canadá	-	202	202	88	106	18
<i>Proporción en que los costos nacionales superan al de la casa matriz</i>						
Banamex	No hay ese requisito	0.7	2.5	34.3	1.1	9.4
BBVA Bancomer	No hay ese requisito	1.6	7.7	2.0	1.1	9.2 (3.3)
Santander Serfín	No hay ese requisito	0.6	10.5	2.6	1.0	-
HSBC	No hay ese requisito	0.6	3.9	0.4	0.6	4.8
Scotiabank Inverlat	No hay ese requisito	3.4	18.2	2.6	1.9	4.3

1. Calculadora Condusef <www.condusef.gob.mx>.

a. Modelo de pago fijo.

b. Modelo de pago personalizado.

Fuente: Informe del Banco de México para la Comisión de Hacienda del Senado de la República, marzo de 2004.

7. Los percentiles se obtuvieron de los ingresos registrados por las familias en el Censo de Población 2000.

**MÉXICO: ACCESO AL SISTEMA FINANCIERO
POR COSTOS Y NIVEL DE INGRESO (PESOS)**

Percentil ¹	Cuentas de cheque		Cuentas de ahorro	Cuentas de ahorro para menores de edad
	Con interés	Sin interés		
<i>Compatibilidad del depósito mínimo con el ingreso</i>				
	8 705	3 077	800	388
25	No	No	Sí	Sí
50	No	No	Sí	Sí
75	No	Sí	Sí	Sí
100	Sí	Sí	Sí	Sí
<i>Compatibilidad del saldo mínimo con el ingreso</i>				
	7 391	2 667	900	288
25	No	No	Sí	Sí
50	No	Sí	Sí	Sí
75	No	Sí	Sí	Sí
100	Sí	Sí	Sí	Sí
<i>Los cargos mensuales no deben exceder 1% del ingreso mensual</i>				
	18.6	16.6	6.0	2.6
25	No	Sí	Sí	Sí
50	Sí	Sí	Sí	Sí
75	Sí	Sí	Sí	Sí
100	Sí	Sí	Sí	Sí

1. Ingresos por percentil: 25 = 1 547; 50 = 2 380; 75 = 3 703, y 100 = 11 619.

Fuente: elaboración propia con datos de la Condusef, febrero de 2004.

LOS DESBANCARIZADOS
¿Por qué bancarizar a los desbancarizados?

En los medios financieros surge la pregunta de si es necesario bancarizar a los desbancarizados. En principio un sistema financiero completo en que toda la población tenga acceso a los servicios financieros funciona con mayor eficiencia y menores costos. En un sistema bancarizado las funciones de gobierno se facilitan, ya que permite una mejor

fiscalización de la actividad privada, reduce el costo de captación de los ingresos públicos y evita la evasión. Por el lado del gasto permite una mejor distribución de los beneficios entre las comunidades y personas que reciben apoyos gubernamentales. En Estados Unidos la Reserva Federal ha calculado el costo de realizar pagos con cheques o de manera electrónica: en el primer caso es de 42 centavos de dólar y en el segundo de dos centavos. Si se realizaran todos los pagos de manera electrónica se obtendría un ahorro de 1 000 millones de dólares.⁸

Quienes no cuentan con servicios bancarios pagan mayores costos de transacción, ya que no sólo pierden tiempo al cambiar y pagar recibos, sino que el dinero les cuesta más caro, pierden oportunidades de negocio y no reciben intereses por sus ahorros. En el cuadro 5 se muestra un ejemplo hipotético de un microempresario desbancarizado con ingresos mensuales de 2 000 pesos al que la falta de servicios bancarios le cuesta el equivalente a 68% de su ingreso anual.

El acceso a los servicios bancarios de un microempresario que sufre las condiciones descritas en el cuadro 5 le representaría un incremento de su ingreso, con beneficios para la banca y la familia. Ello muestra que existe una zona de negocios potencial que los bancos no han aprovechado.

¿Por qué no tienen cuenta bancaria los desbancarizados?

El Banco Mundial emprendió un estudio sobre la situación de los desbancarizados en América Latina mediante encuestas en Brasil, Colombia y México. La pregunta es: ¿por qué no tienen cuenta bancaria los desbancarizados? La primera respuesta es la insuficiencia de recursos. La segunda no fue homogénea: en Brasil señalaron el alto costo de las comisiones, en México que el balance mínimo es elevado y en Colombia que no la necesitaban.

COBERTURA BANCARIA EN ESPAÑA Y ALGUNOS PAÍSES LATINOAMERICANOS (PORCENTAJES)

	Argentina 2003	Brasil 2001	México 2003	Chile 2003	Colombia 2003	España ¹ 2002
PIB en millones de dólares	102 191	452 387	637 205	64 154	82 194	649 792
Población con cuentas de cheque	6.7	35.6	16.2	10.0	4.7	24.8
Población con cuentas de ahorro	24.5	28.8	11.1	n.d.	30.0	32.3
Población con depósitos a plazo	2.5	—	3.6	n.d.	1.8	7.5
Población con tarjetas de crédito	13.7	19.9	12.0	27.8	6.0	68.7

1. Comprende tarjetas de crédito y de débito.

Fuente: Asociación de Banqueros de Argentina, Brasil y Chile; para México, Condusef; el PIB proviene de la página en internet del Banco Mundial de abril de 2004.

8. The Federal Reserve Bank of Chicago, *Chicago Fed Letter*, núm. 162, febrero de 2001.

EL COSTO DE LA FALTA DE SERVICIOS BANCARIOS PARA UN MICROEMPRESARIO CON INGRESOS DE 2 000 PESOS MENSUALES (PESOS)

La esposa del microempresario pierde cuatro horas al mes para cobrar los cheques de la quincena de su esposo y gasta 10 quincenales en transporte. Si cada hora se valora en 10 pesos de trabajo, se pierden 48 horas al año, equivalentes a 480 pesos más 240 pesos de transporte	720
Además del tiempo perdido al cobrar las quincenas, la esposa tiene que pagar la cuenta del teléfono y la electricidad, con lo cual pierde 7.5 horas al mes y 4.5 horas de transporte, lo que equivale a 12 horas mensuales, 144 horas anuales, valoradas a 10 pesos	1 440
<i>Costo en tiempo y en traslados</i>	2 160
Crédito informal. El microempresario pide prestado un crédito informal a una tasa de 10% mensual, por un total de 3 000 pesos a un plazo de dos meses, con renovación cada bimestre por todo un año. Su costo equivale a 300 pesos mensuales, que en forma anual da un total de	3 600
Crédito formal. Si el microempresario hubiera podido conseguir un crédito bancario hubiera pagado una tasa anual de 30%; por un total de 3 000 pesos el costo bimensual del crédito hubiera sido equivalente a 150 pesos mensuales, con un costo anual de	1 500
<i>Costo de oportunidad de la informalidad</i>	2 100
El microempresario no puede comprar al mayoreo por falta de un financiamiento. Sus ventas son de 200 pesos al día y su costo de 133.33 pesos, el cual es superior en 33.33 pesos por comprar pequeños lotes, lo que equivale a un costo adicional mensual de 1 000 pesos	
<i>Costo anual por falta de financiamiento</i>	12 000
El microempresario logra ahorrar 10% de su ingreso al mes; sin embargo, como lo deposita en una tanda no obtiene interés, si lo hubiera depositado en un banco hubiera obtenido una tasa de interés de 5% anual equivalente a 120 pesos al año	120
<i>Costo adicional de un microempresario por ser desbancarizado</i>	16 380

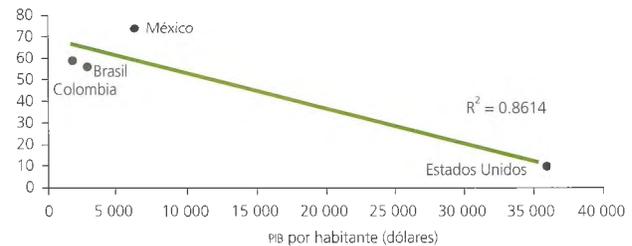
Parece existir una relación positiva entre los grados de ingreso y de desbancarización: ésta baja conforme se eleva el primero. Sin embargo, dicha relación no se puede considerar lineal, ya que México tiene un mayor índice de ingreso por habitante que Brasil y Colombia, pero registra el mayor grado de desbancarización. En este sentido, las restricciones de entrada y mantenimiento de una cuenta bancaria parecen ser más importantes, lo que debería llevar a las entidades financieras a considerar la necesidad de ajustar sus costos a los niveles de ingreso de la población, sobre todo el precio de entrada, que es más fácil de alcanzar.

¿Cómo ahorran y se financian los desbancarizados?

Quienes no tienen acceso a los servicios bancarios recurren a intermediarios fuera del sistema y a mecanismos de endeudamiento que se suponían superados con la aparición de la banca comercial. El caso mexicano muestra que la princi-

pal fuente de financiamiento de los grupos no bancarizados fueron las tiendas comerciales, las cuales han promovido diversos mecanismos de crédito para la compra de todo tipo de bienes, desde comestibles hasta prendas de vestir. Esta práctica existe de igual forma en otros países de América Latina, como en Chile, donde es común que se anuncie en los aparadores las ventas a crédito. Por ello algunos banqueros han decidido comprar cadenas comerciales para ampliar su base de operación cotidiana. Tal es el caso de Unibanco, que formó una red con Fininvest, Magazine Luiza y Pontofrio, con el fin de hacer más accesibles los servicios financieros. En México el proceso fue a la inversa: una tienda especializada en electrodomésticos, Elektra, decidió abrir un banco comercial, para lo cual estableció sucursales en sus locales comerciales. Esta práctica puede ser interesante, ya que la red comercial puede ayudar a abatir los costos de intermediación.

NIVELES DE INGRESO Y DESBANCARIZACIÓN EN COLOMBIA, BRASIL, MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS



CAUSAS POR LAS QUE SE CARECE DE UNA CUENTA BANCARIA (PORCENTAJES)

	Brasil	Colombia	México
Falta de dinero	69.7	68.3	49.3
Balance mínimo muy alto	-	-	11.0
Desconfianza en el banco	4.3	0.5	8.7
Tasas de interés muy bajas	-	-	7.5
No hay necesidad	-	15.5	6.9
Ignorancia sobre cómo abrirla	1.1	0.3	4.7
Problemas de ubicación	2.1	-	3.2
Comisiones altas	10.7	7.6	2.6
Mal servicio	2.0	1.0	2.0
Horarios inconvenientes	0.9	-	1.8
Otro	9.3	3.4	1.8

Fuente: Banco Mundial, *World Bank Surveys on Broadening Access to Financial Services among the Urban Population*, s.f.

FUENTE DE CRÉDITO EN BRASIL, COLOMBIA Y MÉXICO (PORCENTAJES)

	Brasil	Colombia	México
Tiendas comerciales	1.5	1.1	46.9
Amigos	1.0	80.8	12.2
Gobierno	25.5	–	4.1
Caja de ahorro	–	–	4.1
Unión de crédito	9.5	–	2.0
Fondo de trabajadores	–	4.0	2.0
Sociedades de ahorro y préstamo	–	6.8	2.0
Organizaciones no gubernamentales	–	–	2.0
Banco comercial	33.3	–	–
Prestamista	–	7.9	–
Familiares	24.0	–	–
Compañía hipotecaria	–	–	–
Compañía financiera	9.8	–	–
Otro	–	7.3	24.5

Fuente: Banco Mundial, *World Bank Surveys on Broadening Access to Financial Services among the Urban Population*; *Federal Reserve Consumer Survey*, s.f.

En el caso de Colombia la fuente alternativa de financiamiento ha sido la red de relaciones sociales, en forma de préstamos entre amigos, lo cual es más difícil de ligar con las actividades de la banca comercial. En Brasil el gobierno otorga créditos mediante un modelo organizado que puede contribuir a la bancarización.

No hay un patrón respecto al destino del crédito, lo que muestra la necesidad de que los bancos diversifiquen su gama de productos. En México el principal destino potencial del crédito es ampliar la inversión en el propio negocio, por lo que se debería de buscar la forma de extender préstamos quirografarios a este segmento de la población. El segundo destino en México coincide con el de Colombia: la adquisición de bienes para el hogar, lo cual reitera la conveniencia de que los bancos se asocien con las tiendas comerciales. El tercer destino potencial para México coincide con los de Brasil y Colombia: la compra o la renovación de la vivienda, lo cual se asocia con los créditos hipotecarios y con los distribuidores de materiales de renovación. Hay un elemento clave que sólo se registra en Brasil: la necesidad de crédito para emergencias familiares. La falta de cobertura de la seguridad social se podría ligar con un proceso de bancarización mediante el otorgamiento de un seguro médico de tipo popular como el que se estableció en México en 2003.

La canalización de los ahorros difiere en Colombia y México. En este último el principal destino son las tandas, la forma de ahorro más utilizado en el país, ya que existe tanto en las poblaciones rurales como en las grandes ciudades. Esta opción la ha desarrollado como producto sólo el Banco de Ser-

BRASIL, COLOMBIA Y MÉXICO: DESTINO DE LOS CRÉDITOS SI SE HUBIERAN OTORGADO (PORCENTAJES)

	Brasil	Colombia	México
Educación o salud	4	21	4
Compra de vehículo	2	3	6
Compra o renovación de casa	15	14	15
Inversión en la empresa o el negocio	–	6	33
Pago de deudas	–	13	11
Compra de bienes para el hogar	13	40	31
Emergencia familiar	44	–	–
Otro	20	3	–

Fuente: Banco Mundial, *World Bank Surveys on Broadening Access to Financial Services among the Urban Population*; *Federal Reserve Consumer Survey*, s.f.

vicios Financieros, pero podría ofrecerlo la banca comercial como parte de sus opciones de ahorro. El segundo canal de ahorro de los desbancarizados es guardar el dinero en casa, la forma más insegura y sin rendimiento alguno, por lo que es necesario impulsar mecanismos que permitan captar el ahorro no canalizado hacia el sistema bancario. El tercer rubro en México son las cajas de ahorro, una opción que parece inexistente en el caso de Colombia, o poco desarrollada en otros países. En Colombia se empiezan a establecer las cajas de ahorro de las propias empresas, igual que en México, pero en dichas compañías la mayor parte de la población está bancarizada. Una última alternativa es canalizar los ahorros a préstamos con interés o sin interés entre los grupos familiares o de amigos, un proceso de intermediación básica entre los desbancarizados.

MÉXICO Y COLOMBIA: INSTRUMENTOS DE AHORRO DE LOS DESBANCARIZADOS (PORCENTAJES)

	México	Colombia
Tandas	41	6
Ahorros en la casa	28	58
Caja de ahorro	18	23
Recursos prestados a particulares con interés	10	3
Otras opciones	2	2
Recursos prestados a particulares sin interés	1	0
Caja solidaria	1	0
Fondo de empleados	–	8
Total	100	100

Fuente: Banco Mundial, *World Bank Surveys on Broadening Access to Financial Services among the Urban Population*; *Federal Reserve Consumer Survey*, s.f.



HACIA LA BANCARIZACIÓN UNIVERSAL

Pasar de un grado de desbancarización como el de México y América Latina al de los países industrializados requiere un gran esfuerzo de todos los agentes, pero no es imposible; otras naciones han puesto en marcha políticas en esta dirección que han resultado exitosas.

En el caso mexicano se ha dejado crecer un sistema de intermediación no bancaria y de sociedades de ahorro y préstamo que buscan solucionar el problema de la falta de bancarización. Esta propuesta del actual gobierno busca de manera indirecta presionar al sistema bancario para que mediante la competencia reduzca sus costos de transacción y con ello permita que un número mayor de personas tenga acceso al sistema bancario. Esta propuesta parece correcta pero insuficiente, ya que se requiere la formulación de políticas que obliguen a los bancos a apoyar la bancarización.

En algunos casos los gobiernos han aplicado reglas a la operación de la banca con el fin de elevar la escala de bancarización entre los grupos de bajos ingresos y las comunidades rezagadas. Es el caso de Estados Unidos que mediante la Community Reinvestment Act de 1977 decidió establecer reglas para que los bancos otorgaran hipotecas en todas las comunidades de las cuales obtenían depósitos. En la práctica muchas entidades bancarias discriminaban a las comunidades de bajos ingresos y en las que predominaban ciertos grupos raciales como los de habla hispana. La iniciativa resultó eficaz, ya que los reguladores del sistema bancario impu-

Es necesario echar a andar un sistema de innovación financiera basado en la competencia y en el que los empresarios nacionales desempeñen un papel más protagónico

sieron un modelo de vigilancia para que la misma se cumpliera.⁹

Otra medida del mismo gobierno para promover la bancarización fue ofrecer incentivos a los bancos para la apertura de cuentas de transferencia electrónica. El éxito de estas cuentas ha sido limitado, ya que los receptores son bancarizados a medias, pues requieren comprar órdenes de pago para pa-

9. John P. Caskey, *Lower Income Americans, Higher Cost Financial Service*, monografía, Filene Research Institute, 1997.



gar sus cuentas. El gobierno federal en México ha empezado a utilizar este sistema para distribuir los recursos del programa Oportunidades de la Secretaría de Desarrollo Social. El Banco del Ahorro Nacional y de Servicios Financieros (Bansefi) distribuye los fondos de manera regional. Este procedimiento que apenas se ha iniciado incluirá a todas las instituciones bancarias y no bancarias del país.

Aparte de las acciones gubernamentales, algunos bancos han iniciado acciones para incrementar la bancarización. Standard Bank de Sudáfrica emprendió un programa de cuentas electrónicas para que los grupos de bajos ingresos tuviesen cuentas bancarias, que fue todo un éxito, ya que las empresas decidieron canalizar sus pagos de nómina por este mecanismo.¹⁰ Esta perspectiva abre la posibilidad de utilizar las nuevas tecnologías para apoyar la bancarización.

Otra alternativa es la conexión de redes electrónicas entre los agentes del sistema financiero, es decir, conectar a los bancos con los intermediarios no bancarios para que realicen acciones complementarias. Un ejemplo de red interinstitucional es el que realiza la microfinanciera CAME con Banamex: para reducir el costo de dispersión se otorgó a los poseedores de micro créditos tarjetas de débito de la institución bancaria. Este mecanismo resulta en un beneficio para ambas instituciones, pues reduce sus costos y eleva su volumen de operación. Esta experiencia se debe considerar una

opción para la formación de redes interinstitucionales, ya que poco a poco se podría pensar en nuevos tipos de operaciones que consolidaran la intermediación financiera entre diversos grupos de instituciones.

Otro campo de interés para la bancarización es la apertura de establecimientos bancarios como el Banco Azteca, donde con bajos costos se amplió la red bancaria utilizando las sucursales de la tienda Elektra. En este sentido, las tiendas comerciales exitosas en otras regiones del país podrían convertirse en bancos locales, siempre y cuando cumplieran con la reglamentación adecuada. Así, el proceso de bancarización podría realizarse sin forzar el mercado, ya que los clientes de las tiendas comerciales podrían realizar operaciones financieras sin problema. La intención de este esfuerzo sería lograr una red de intermediación financiera más amplia que permitiera el concurso de múltiples agentes y alentara una mayor competencia para evitar que los nichos de mercado den lugar a procesos oligopólicos.

Elevar la bancarización implica una agenda de trabajo intensa, ya que se requiere el concurso de varios agentes e instituciones con el fin de poner en marcha un marco legislativo y hacer innovaciones en las prácticas y los instrumentos, así como tener una mayor competencia, incluso de nuevos agentes bancarios. En este sentido es necesario echar a andar un sistema de innovación financiera basado en la competencia y en el que los empresarios nacionales desempeñen un papel más protagónico. Este esfuerzo requiere una estrategia de corto y largo plazos, con el fin de que en seis años se logre que toda la población tenga acceso a los servicios bancarios. **e**

10. Michael Stegman y Robert Fairs, *Toward a More Performance-driven Service Test: Strengthening Basic Banking Service under the Community Reinvestment Act*, Working Paper, Center of Community Capitalism, Kenan Institute, University of North Carolina, octubre de 2001.

La **respuesta gubernamental** a la **falta de acceso** a los **servicios financieros** en **México**

AARÓN SILVA NAVA*



En este artículo se expone la estrategia actual del gobierno para ampliar el uso y el acceso a servicios financieros eficientes y seguros a la población no atendida por la banca tradicional y que, en general, no tiene acceso a servicios formales. Ello se basa en un importante cambio institucional y en el apoyo de la política pública para fortalecer, institucionalizar, regular y supervisar al sector de ahorro y crédito popular (SACP) con el fin de incrementar la profundización del sistema financiero nacional, basado en un modelo que ha sido exitoso en otros países, así como en México.

Con el fin de explicar el amplio panorama que conforma la nueva estrategia, el artículo se divide en cinco secciones. Se inicia con los antecedentes del sector de las finanzas populares en el país hasta la promulgación de la Ley del Ahorro y Crédito Popular (LACP) en junio del 2001. En la segunda parte se aborda la ubicación de la banca social en la estructura del sistema financiero mexicano, diferenciando entre los intermediarios que conforman el SACP y lo que se conoce como microfinancieras. En la tercera sección se describe brevemente el modelo de la LACP y las instancias institucionales que componen el sector en su conjunto: la autoridad, los organismos de integración y los intermediarios financieros del SACP; también se explican las relaciones legales y funcionales de estos actores para ejercer la supervisión auxiliar. La cuarta sección da cuenta de las tareas principales del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi) como

* Director general adjunto de Planeación Estratégica y Evaluación del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi) <asilva@bansefi.gob.mx>.

promotor del ahorro, banco del sector y coordinador de los apoyos temporales del gobierno federal para fortalecer al SACP. La última sección destaca el sistema en red denominado L@ Red de la Gente, que es una alianza estratégica entre intermediarios del SACP y Bansefi para la distribución de servicios financieros y los recursos de programas gubernamentales. El artículo concluye destacando que el éxito del modelo descansa en la viabilidad financiera y la participación responsable de los actores del SACP, así como en el establecimiento en red del sector y su institucionalización.

ANTECEDENTES

A principios del decenio de los noventa la primera figura jurídica por la que se reconoció a intermediarios del SACP como parte del sector financiero formal fue la sociedad de ahorro y préstamo (SAP). Al igual que las uniones de crédito, esos intermediarios se regularon, en principio, mediante la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito. Posteriormente, en agosto de 1994, cuando se promulgó la Ley General de Sociedades Cooperativas en vigor, se reconocieron por primera vez en la legislación mexicana a las cooperativas de ahorro y crédito como una modalidad de las cooperativas de consumo. Sin embargo, no se incorporaron al sistema financiero formal y, por ende, tampoco a la regulación y supervisión financieras. De este modo, todas las solicitudes no resueltas para registrarse como SAP tuvieron como salida la figura cooperativa. Si bien las SAP estaban parcialmente reguladas por la autoridad financiera, el arbitraje regulatorio generado, así como una aplicación deficiente del limitado marco normativo vigente, propició que ni cooperativas ni esas sociedades lograran generar un SACP sólido.

En los años siguientes surgieron numerosas sociedades con diferentes formas jurídicas dedicadas al ahorro y el crédito

popular. Además de las cooperativas y las sociedades de ahorro y préstamo y las uniones de crédito, operaban numerosas asociaciones y sociedades civiles, como cajas de ahorros, sociedades de solidaridad social, organizaciones no gubernamentales (ONG) e instituciones de asistencia privada. Este último grupo operaba en el campo de las microfinanzas y en muchas ocasiones también captaba ahorros al margen de la legislación financiera.

Se calcula que en 2001 el SACP estaba integrado por más de 600 organizaciones con diversas figuras jurídicas y ofrecían servicios financieros de ahorro y crédito popular a personas que por su nivel de ingresos o ubicación geográfica no eran atendidos por el sistema financiero tradicional¹ (véase el cuadro). La mayoría de estos intermediarios no estaban regulados ni supervisados y contaban en ese año con 2.5 millones de socios clientes y 22 200 millones en activos.² De acuerdo con información del Consejo Mexicano del Ahorro y Crédito Popular, organismo que representa a 70% del sector, se calcula que éste crece a tasas cercanas a 20% anual.

La posibilidad de operar como intermediario financiero mediante cualquiera de las modalidades descritas propició el surgimiento de instituciones sin ninguna responsabilidad jurídica que captaban recursos del público. No obstante, aparte de esos falsos intermediarios, estaban las instituciones del SACP que habían sobrevivido a un entorno regulatorio deficiente y a las crisis económicas del país, mostrando su enorme potencial para atender a personas que no suelen tener acceso a la banca comercial. El problema era sobre todo de regulación y supervisión financieras.

Así las cosas, y no obstante el alto grado de dificultad que implica el ordenamiento de un sector tan diversificado y heterogéneo, se decidió incorporar a la formalidad y sujetar a la regulación del gobierno al sector en su conjunto, por lo que, después de diversos estudios y proyectos, en junio de 2001 se promulgó la actual Ley de Ahorro y Crédito Popular.

MÉXICO: ORGANIZACIONES DE AHORRO Y CRÉDITO POPULAR

Intermediario	Número de entidades ¹	Número de socios (miles)	Facultad legal para captar	Regulados
Uniones de crédito	32	19	Sí	Sí
Sociedades de ahorro y préstamo	11	675	Sí	Sí
Sociedades cooperativas	157	1 081	Sí	No
Cajas solidarias	210	1 90	No	No
Cajas populares	208	344	No	No
Total	618	2 309	-	-

1. A junio de 2001.

1. En 2001 Bansefi y el Banco Mundial efectuaron un censo del sector de ahorro y crédito popular (SACP).

2. Cifras calculadas a diciembre de 2002. El número de socios clientes no incluye menores de edad, que podrían representar de 25 a 30 por ciento adicional.

LA BANCA SOCIAL EN LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO

En México cerca de 35% de la población económicamente activa (PEA) tiene acceso a los servicios financieros de la banca comercial, y al menos 25 millones de habitantes en edad productiva no cuentan con esos servicios debido, principalmente, a que sus niveles de ingresos están por debajo del cliente típico que acude a la banca, a que estas instituciones cuentan con una escasa dispersión geográfica y al alto costo de la información disponible y su administración. Por tanto, las personas de ingresos medios y bajos en muchas ocasiones no cuentan con los requisitos que estos intermediarios exigen o incurren en altos costos al hacer uso de esos servicios.

El gobierno actual establece dos componentes del sistema financiero en México (véase la gráfica 1). El primero es el sistema financiero tradicional integrado por la banca comercial, casas de bolsa, sociedades de inversión, arrendadoras, otras organizaciones auxiliares del crédito y la banca de desarrollo, entre otras. El segundo es la banca social compuesta por el SACP o banca popular y las microfinancieras, dedicado a atender al sector de la población que tradicionalmente no ha sido atendido por la banca comercial y demás intermediarios del primer grupo.

Los servicios del sistema financiero tradicional se enfocan sobre todo a la población de mayores ingresos, mientras que la banca social se ocupa de usuarios de estratos medios y bajos tales como un maestro del sector urbano y un pequeño productor del sector rural, respectivamente. La población en pobreza extrema tiene un acceso muy limitado a esos servicios.

En la banca social hay una importante diferencia entre el SACP y las microfinancieras. Si bien el primero incorpora a intermediarios que captan ahorro y tienen una presencia extendida en el territorio nacional, las segundas se centran en la canalización de microcréditos fondeados con recursos gubernamentales, de organizaciones no gubernamentales (ONG) o privadas y su presencia está más bien concentrada en zonas de alta marginación.

La estrategia del gobierno federal es transformar el SACP e integrarlo al sistema financiero formal, con una regulación y supervisión conforme a estándares internacionales. Busca también profundizar el sistema financiero, al lograr que la banca popular incremente su cobertura en lo horizontal, prestando servicios financieros a la población que no tiene acceso a la banca tradicional y, en lo vertical, atendiendo a los sectores de medianos y bajos ingresos. En la medida en que el SACP se expanda en ambos sentidos logrará atender a un gran número de usuarios potenciales que hoy no tienen acceso a los servicios financieros formales. Asimismo, al incre-

mentar su cobertura, la banca social competirá con la comercial, generando con ello un sistema más competitivo y profundo.

El marco institucional del SACP es la Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP). Como consecuencia de ese código, la banca popular es regulada y supervisada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), mientras que a las microfinancieras, en un estado de desarrollo más limitado y en un entorno desregulado, las controla la Secretaría de Economía.

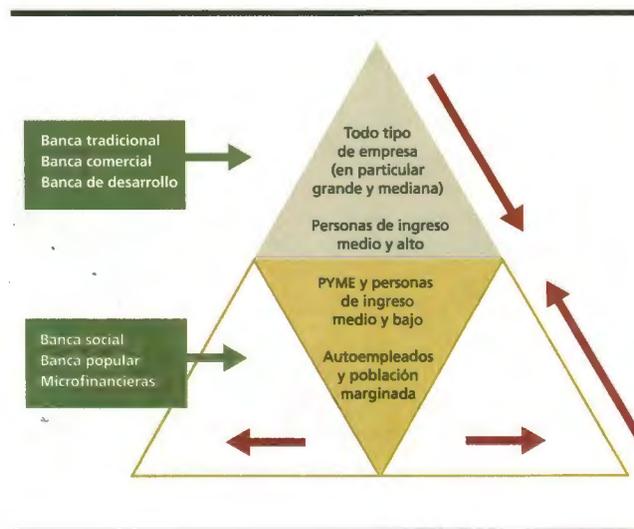
LA LEY DE AHORRO Y CRÉDITO POPULAR Y LA SUPERVISIÓN AUXILIAR

Luego de 16 meses de análisis y negociación entre legisladores, representantes del sector, funcionarios públicos y organismos internacionales, la LACP se aprobó por el Congreso de la Unión y se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de junio de 2001. Prevé un período de transición de cuatro años para que las sociedades ajusten su operación a la nueva normatividad.

La LACP establece la forma de interactuar de los componentes del modelo de supervisión auxiliar: la autoridad, los organismos de integración y los intermediarios financieros. La primera recae principalmente en la CNBV; el segundo consiste en las federaciones y confederaciones que realizan las funciones de supervisión, integración, capacitación, ad-

G R A F I C A 1

MÉXICO: SISTEMA FINANCIERO



ministración del fondo de protección, y representación; y el último lo representan las entidades de ahorro y crédito popular (EACP) que captan ahorro y colocan crédito. En este modelo las EACP son la base y proveen servicios financieros a las comunidades urbanas y rurales, así como a emigrantes en el exterior.

La LACP establece que las EACP pueden ser sólo sociedades cooperativas de ahorro y préstamo (SCAP) o sociedades financieras populares (SFP). La primera es una figura cooperativa sin fines de lucro y la segunda es una figura mercantil con fines de lucro. En México las sociedades cooperativas representan 95% de los intermediarios identificados, mientras que las sociedades privadas son uniones de crédito u ONG. Estas últimas suelen atender a la población más pobre. Un estudio realizado en América Latina encontró que las cooperativas de ahorro y préstamo del sector rural mantienen una cartera de socios diversa con varios niveles de ingreso. Por lo anterior, estas instituciones llegan incluso a atender a personas con recursos por debajo de la media nacional, equiparable en cuanto al grado de pobreza a la población atendida por las ONG.³

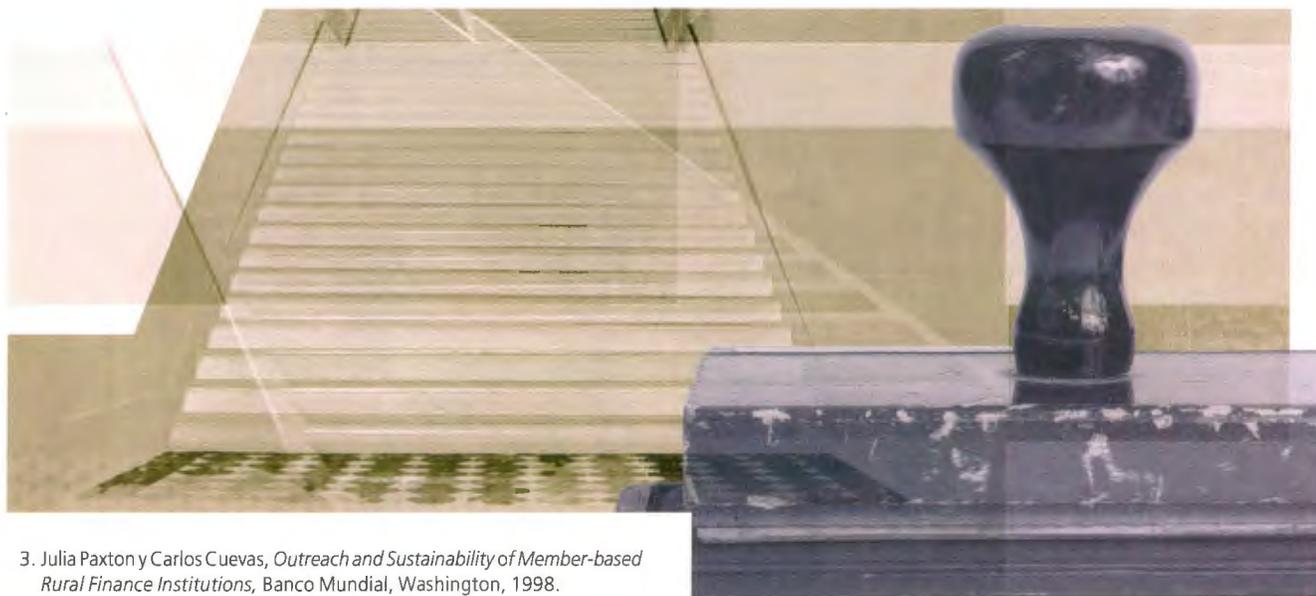
Ahora bien, la importancia de integrar ambas figuras en un mismo marco legal radica sobre todo en eliminar arbitrajes regulatorios. Como se mencionó, se calcula que en 2001 el SACP estaba compuesto por más de 600 organizaciones con diferentes figuras jurídicas. Éstas deberán transformarse y adquirir una de las dos figuras jurídicas mencionadas, así como cumplir con la normatividad establecida para continuar realizando las actividades de intermediación financiera. Salvo aspectos corporativos propios de cada figura, para

todo lo demás se aplican las mismas reglas del juego para ambas modalidades.

Las federaciones y confederaciones son organismos de integración de las EACP y por lo tanto forman parte del SACP. Este tipo de organismos son típicos en el funcionamiento de sistemas cooperativos y cajas de ahorros a nivel mundial.

En el caso mexicano, la LACP otorga a las federaciones la supervisión auxiliar del sistema y la vigilancia de la normatividad secundaria emitida por la CNBV. Las federaciones deberán contar con un Comité de Supervisión certificado por un organismo de reconocido prestigio y autorizado por la CNBV. Estos comités realizarán los dictámenes iniciales para la autorización de las EACP que demuestren cumplir con todos los requisitos que establece la LACP y la normatividad secundaria. Las federaciones, además, deberán manejar un sistema de alerta temprana que permita detectar situaciones de riesgo en la operación de las EACP e instrumentar las medidas correctivas.

Las confederaciones, por su parte, tienen la tarea de administrar los fondos de protección a los ahorradores previstos en la misma ley. Aquéllas son organismos de integración de tercer nivel que agrupa a las federaciones de EACP cuya función dentro del modelo del SACP es también la de exponer los puntos de vista e intereses de las federaciones y EACP en la expedición y adecuación del marco legal, y en la elaboración e instrumentación de las políticas públicas orientadas hacia el sector. Las federaciones se constituirán con la agrupación voluntaria de EACP y las confederaciones con la agrupación voluntaria de federaciones. Ambos tipos de organizaciones requieren ser autorizados por la CNBV.



3. Julia Paxton y Carlos Cuevas, *Outreach and Sustainability of Member-based Rural Finance Institutions*, Banco Mundial, Washington, 1998.

Como se dijo, la confederación será la responsable de la constitución y la operación del fondo de protección al ahorro de las EACP. En su etapa inicial este soporte podrá contar con una aportación única del gobierno federal (capital semilla). El fondo tiene una cobertura con un límite de 4 000 a 10 000 UDI, dependiendo del nivel en que se clasifiquen las EACP. El fondo comenzará a operar cuando haya reunido suficientes recursos para apoyar a las EACP. Las federaciones, en tanto no estén afiliadas a una confederación, podrán administrar el fondo de protección correspondiente.

Además, las federaciones y confederaciones podrán realizar, entre otras, las siguientes actividades: fungir como representantes legales de sus afiliadas; prestar servicios de asesoría técnica, legal, financiera y de capacitación; contratar créditos para canalizarlos a las federaciones y EACP afiliadas que lo requieran; promover la superación y la capacidad técnica y operativa de sus afiliadas y del personal de éstas, y homologar, en lo procedente, los reglamentos, los trámites, los mecanismos operativos, así como sistemas contables e informáticos.

Por último, la CNBV realiza dos funciones vitales. La primera es establecer las normas a las que habrán de sujetarse las EACP. La aportación de la CNBV al modelo consiste en expedir la normatividad secundaria, de orden prudencial y operativo. La normatividad prudencial fija los criterios contables y financieros que deberán observar las EACP para alcanzar y mantener niveles aceptables de capitalización, reservas preventivas, liquidez y administración de riesgos, entre otros. La normatividad operativa se vincula con el monto y la naturaleza de las operaciones financieras que realizan las EACP, para definir los criterios y parámetros diferenciados a los que habrán de sujetarse.

La segunda función consiste en que la CNBV vigila a los comités de supervisión de las federaciones y autoriza a las confederaciones, federaciones y EACP. Para ingresar al SACP, los intermediarios aspirantes requerirán el dictamen favorable de una federación y la autorización de la CNBV.

Como es de entenderse, los lineamientos generales del modelo de la LACP descansan en un enfoque de autocontrol y supervisión auxiliar, por lo que la CNBV establece la metodología y los procedimientos que deberán seguir las federaciones para obtener su autorización y ejercer las tareas de supervisión de las EACP. En particular, la CNBV deberá autorizar a los comités de supervisión auxiliar de las federaciones, órganos que ejercerán la supervisión *in situ* y *extra situ* de las EACP. La CNBV mantiene sus facultades de supervisión directa sobre las EACP y las federaciones.

No es obligatorio para los intermediarios aspirantes afiliarse a una federación, pero sí obtener el dictamen de una y

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores establece la metodología y los procedimientos que deberán seguir las federaciones para obtener su autorización y ejercer las tareas de supervisión de las entidades de ahorro y crédito popular

sujetarse a su supervisión auxiliar. La que no desee afiliarse podrá presentar su solicitud de manera directa a la CNBV, la que designará a la federación que deberá emitir el dictamen y, en su caso, ejercer la supervisión auxiliar de la entidad si ésta obtiene la autorización. Además del dictamen de la federación, con la solicitud debe entregarse la documentación señalada de manera expresa en la ley.

La heterogeneidad institucional, así como los distintos niveles de complejidad de los intermediarios del SACP en México, llevaron a la conclusión de que éstas tenían que ser reguladas por la CNBV de acuerdo con cuatro escalas de operación. Lo anterior se hizo con el fin de incluir en la ley a todos los intermediarios del sector. De este modo, al emitir la autorización, la CNBV asignará a la entidad su escala de operación dentro de cuatro rangos posibles y la regulación prudencial a la que estará sujeta. Procede explicar que conforme al artículo 32 de la LACP, la escala de operaciones se asignará en función de diversos elementos, como el monto de los activos; el número de socios o clientes; el ámbito geográfico de las operaciones, y la capacidad técnica y operativa de la entidad.

De este modo, las operaciones que podrán efectuar las entidades corresponderán a la escala operativa que se les asigne y la regulación secundaria aplicable. Conforme a lo anterior se establecieron cuatro rangos de regulación prudencial: para las entidades con activos de hasta 2.75 millones de UDI; con activos superiores a esta cantidad y hasta 50 millones de UDI; mayores de 50 y hasta 280 millones de UDI, y para las mayores de esta última cifra.



BANCO DEL AHORRO NACIONAL Y SERVICIOS FINANCIEROS

En paralelo a la LACP, fue necesaria la creación del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi) para apoyar al sector en su transición al nuevo marco jurídico y su desarrollo. El Bansefi es un banco de desarrollo creado en abril del 2001 que, conforme a su ley orgánica, está orientado a tres tareas fundamentales: promover la cultura del ahorro, operar como banco o *caja central* del SACP y coordinar los apoyos temporales del gobierno federal para fortalecer y apoyar la institucionalización de este sector.

Respecto a promover la cultura del ahorro, Bansefi continúa la labor que por 50 años ejecutó el Patronato del Ahorro Nacional (Pahnal) y que consiste en prestar servicios de captación de depósitos a la población de bajos ingresos sin cobro de comisiones, distribuir programas gubernamentales y prestar servicios como remesas, mediante 554 sucursales en el país. En los primeros tres años del actual gobierno, Bansefi casi triplicó las cuentas que acumuló el Pahnal en 50 años de historia, ya que en marzo de 2004 atendía un total de 2.1 millones de cuentas.

En cuanto al objetivo de operar como banco del SACP, Bansefi provee diversos servicios financieros —como manejos de liquidez y fideicomisos— y tecnológicos. Se espera que más adelante las EACP y las federaciones tengan el interés de comprar al gobierno el Bansefi, para que éste funcione como su banco central. En los países desarrollados con sistemas de cajas de ahorro, éstas cuentan con un banco de cajas o *caja central* que administra los excesos de liquidez de las sociedades, concede préstamos a estas instituciones y a las federaciones para su capitalización, facilita giros, compensaciones y transferencias de fondos y, en general, disminuye costos operativos al sector.

Sin embargo, para que el SACP logre tener su propio banco es necesario un entorno favorable. De hecho, no fue posible en el pasado debido a la situación económica del país y del sector, y quizás falte todavía tiempo para que este último se consolide y organice. Por estas razones, el actual gobierno promovió la constitución de Bansefi para fomentar los beneficios en red, tal y como sucede en otros países. Es importante aclarar que en su etapa actual Bansefi no otorgará créditos a las EACP, pues para ello existe el resto de la banca de desarrollo y otros intermediarios financieros, nacionales e internacionales.

El Bansefi se centra en actividades que mejoran la situación financiera de los intermediarios del SACP por medio de la generación de mayores ingresos o la disminución de los costos de operación. Ejemplos de la primera actividad es la oferta de mejores tasas de interés a estos intermediarios vía la consolidación de la liquidez del sistema de ahorro y crédito popular, el desarrollo de productos y servicios como tarjetas inteligentes, de débito y crédito, así como el apoyo para la constitución de L@ Red de la Gente. La reducción de costos se hará mediante la plataforma tecnológica que podrá ofrecer, entre otros, los servicios de ventanilla, contabilidad, infraestructura administrativa y la generación de informes regulatorios, cuya contratación es voluntaria.

El tercer objetivo del Bansefi es coordinar los apoyos temporales del gobierno federal para fortalecer al SACP y apoyarlo en su proceso de institucionalización. Debido a que la banca popular representa un instrumento estratégico para el desarrollo económico del país, el gobierno federal ha decidido invertir recursos de forma temporal para apoyar su transformación y consolidación. El programa se integra por los siguientes componentes: 1) saneamiento y estabilización de las EACP; 2) capacitación de las EACP; 3) infraestructura tecnológica; 4) difusión del nuevo marco legal e institucional; 5) fortalecimiento de la capacidad de supervisión de la CNBV y apoyo a organismos de integración, y 6) evaluación del efecto social y económico de la instrumentación del modelo.

De este modo, el Bansefi ejecuta una serie de programas dirigidos al fortalecimiento del SACP, mediante el cual se pretende asegurar la viabilidad e integración de las EACP al sector financiero formal. El Bansefi busca fortalecer al sector mediante la asistencia técnica de expertos nacionales e internacionales y hacer más eficiente su operación mediante la capacitación y los apoyos en infraestructura tecnológica.

En relación con la infraestructura tecnológica, es importante mencionar que una de las barreras para el desarrollo del SACP se debe a que éste es intensivo en el número de transacciones con un pequeño valor monetario, lo que se refleja en un alto costo de operación. El componente tecnológico del proyecto permite compartir los costos de este rubro entre los distintos actores. La experiencia internacional nos remite a modelos de centrales tecnológicas que prestan estos servicios, permitiendo a las EACP concentrarse en los servicios financieros.

Los elementos mencionados se acompañan de la difusión de los aspectos más importantes de la LACP y de la normatividad operativa y prudencial entre los intermediarios del sector y los usuarios finales. Por último, el Bansefi pretende evaluar los cambios en la forma y la calidad de vida de los usuarios de los servicios de la banca popular, así como la transformación institucional de los intermediarios que se convertirán en EACP y que operarán en el sector en los próximos años.

L@ RED DE LA GENTE Y LOS PROGRAMAS SOCIALES DE GOBIERNO

Para finalizar con la explicación de la estrategia del gobierno federal en materia de banca popular, el artículo concluye con el modelo de L@ Red de la Gente. En este último descansa la estrategia futura para ofrecer servicios financieros seguros y confiables a un mayor número de personas, incluyendo a aquellas que viven en la pobreza extrema. L@ Red de la Gente es una alianza comercial voluntaria entre las EACP y el Bansefi para ofrecer servicios financieros.

Este modelo permite ofrecer una sola marca, política comercial y procesos de operación, por medio de una red conjunta que alcanza en la actualidad más de 750 sucursales. También obtiene importantes economías de escala y poder de negociación, al manejar un solo centro de operaciones y un solo presupuesto en publicidad. Para poder competir con la banca comercial y las cadenas comerciales, L@ Red de la Gente necesitará contar con tecnología de punta que permita conectar en línea a los participantes y realizar las transacciones en tiempo real. Además es un componente estratégico para conectar a todas las EACP que deseen participar, proveedores

externos y Bansefi, en la distribución de servicios financieros y programas gubernamentales. Ésta es una marca nominativa con una duración de 10 años renovables por períodos iguales.

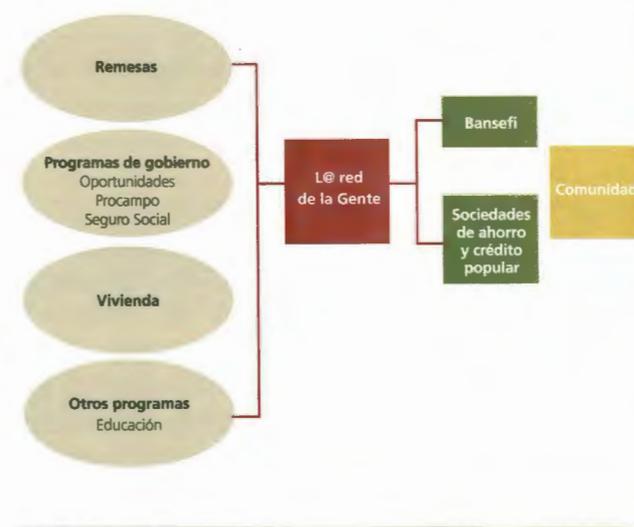
L@ Red de la Gente deberá ofrecer más y mejores servicios a la base actual y futura de los intermediarios del SACP, al tiempo que incrementa el ingreso de las EACP. En conjunto, las sucursales de las EACP pueden sumar más de 1 500 unidades que potencialmente podrán integrarse a L@ Red de la Gente. Muchos de estos lugares se encuentran en comunidades donde no hay sucursales de la banca comercial, incluso en zonas rurales de difícil acceso.

A L@ Red de la Gente la gobiernan sus socios, es decir, los intermediarios del SACP que en la actualidad son miembros de esta red y que se constituirán en EACP, así como por Bansefi. Juntos conforman una alianza por medio de un comité técnico de un fideicomiso irrevocable de administración.

El comité técnico promueve un control y estándares de calidad que los participantes deben cumplir para poder participar. El fideicomiso mantiene la titularidad de los derechos derivados de la marca Red de la Gente. L@ Red de la Gente maneja un fondo para el apoyo de la publicidad y comercialización de la marca, así como de los productos que se distribuyan por medio de la misma. Estos son sobre todo productos de vivienda, distribución de programas de gobierno y remesas, entre otros (véase la gráfica 2). El fondo se conformará con las aportaciones que realicen las entidades.

G R A F I C A 2

MÉXICO: SISTEMA L@ RED DE LA GENTE



En la actualidad, L@ Red de la Gente trabaja con distintas empresas de remesas para abaratar los costos tanto a los intermediarios que son miembros de la red como a los usuarios finales. A diciembre de 2003, ese modelo bancario canalizó remesas por más de 53.6 millones de dólares. Por último, L@ Red está buscando desarrollar productos que permitan ofrecer cuentas dispersoras en donde el emigrante, desde el lugar en donde se encuentre en Estados Unidos, pueda elegir en qué desea invertir su dinero: ya sea depositarlo en una cuenta de ahorro de un familiar, hasta canalizarlo a un plan para obtener vivienda o seguro médico en México.



Uno de los componentes de L@ Red de la Gente de mayor importancia en cuanto a la ampliación del acceso a servicios financieros es la distribución de los recursos de los programas de gobierno Oportunidades y Procampo. Estos recursos se depositan en cuentas de ahorro a nombre de los beneficiarios en las sucursales del Bansefi y de los intermediarios miembros de la red. Esta estrategia incluye a personas que viven en extrema pobreza y que por vez primera tienen contacto con servicios del sector financiero formal. Un ejemplo es el programa Oportunidades con cerca de 750 000 cuentas de ahorro abiertas mediante L@ Red de la Gente. A diciembre de 2003, 78% de las beneficiarias que recibían los recursos por medio de L@ Red de la Gente tenía saldos positivos en sus cuentas de ahorro. Lo anterior indica una necesidad por parte de este sector de la población de servicios de depósito para planear y acumular sus escasos recursos, lo que además potencia los efectos positivos de ese programa. Las beneficiarias podrán también utilizar otros servicios financieros de estas instituciones.



PERSPECTIVAS DEL SECTOR DE AHORRO Y CRÉDITO POPULAR

Sin duda, el cambio institucional de las finanzas populares en México enfrenta aún retos para su consolidación. Desde 1994, en varios países en desarrollo, el marco institucional ha desempeñado un papel clave en la ampliación de los servicios financieros y en alentar el ahorro. Lo anterior fue posible gracias a modelos adecuados de regulación prudencial y supervisión. En el caso de México, estas transformaciones regulatorias fueron finalmente aprobadas en 2001. El éxito de dicho modelo depende tanto del reciente marco institucional, como de los apoyos del gobierno y de la participación voluntaria y responsable de los distintos actores del SACP.

Se espera que los apoyos temporales del gobierno canalizados a la profesionalización del SACP alcancen una mayor eficiencia en la administración de las EACP. Esto se reflejará en un margen financiero más amplio, una mayor calidad de los servicios financieros y un mayor grado de competitividad. Un componente fundamental para el fortalecimiento del sector será el establecimiento de una red para ofrecer más y mejores servicios a las EACP y a los usuarios finales. Como consecuencia, la población usuaria podrá elegir entre los servicios financieros de las diferentes entidades, al tiempo que éstas incrementarán su penetración en los mercados y servirán a nuevos segmentos de la población, logrando un mayor alcance entre los que tienen menores ingresos. La profesionalización de las EACP con la regulación prudencial de la CNBV y la supervisión auxiliar de las federaciones, permitirá cimentar las bases de una banca popular segura, con márgenes acotados de riesgo en su administración, configurando un sistema autosustentable. 

A unos
les toma
toda la vida.

II

LEVEL 0.0
SLOPE +5
INTEG 0

A otros una llamada.

EXPORTATEL

Si eres exportador, quieres abrir nuevos mercados, tienes dudas sobre trámites o créditos, posibles clientes, ferias y cursos de capacitación, llama a EXPORTATEL: 01 800 EXPORTA (01800 397 6782).

EXPORTATEL, para que no te cueste toda una vida hacer crecer tu negocio.

Bancomext evoluciona, se perfecciona y trabaja por y para México.

EXPORTATEL:
01800 EXPORTA (01800 397 6782)



BANCOMEXT
TE AYUDA

Instituciones y programas

para los **desbancarizados**

en el **Distrito Federal**

ROCÍO MEJÍA FLORES*



Los sectores de las micro y pequeñas empresas han quedado fuera de la atención de las bancas comercial y de desarrollo. México se enfrenta con serias dificultades para crecer, y el sistema financiero no ha sido capaz de cumplir con su papel de dar apoyo financiero a los proyectos de las micro, pequeñas y medianas empresas. Los bancos comerciales tampoco han sido capaces de apoyar el ahorro de las familias con ingresos medios y bajos.

El economista austriaco Joseph Schumpeter sostenía desde el decenio de los veinte que era imposible que un país pudiera desarrollarse si no contaba con un sistema financiero fuerte y señalaba que la principal función de éste era precisamente: *financiar el desarrollo*.¹

El sistema bancario no sólo no ha contribuido al desarrollo económico, sino que tampoco ha sido capaz de generar alternativas para el pequeño ahorrador; las familias han visto mermados todos sus esfuerzos para generar un patrimonio económico mediante sus escasos recursos destinados al ahorro.

Por ello surgieron las cajas de ahorro popular, los grupos de ahorro y préstamo, las tandas, las cooperativas, las sociedades de ahorro y préstamo y todas aquellas organizaciones que la gente tuvo que establecer ante el vacío para cubrir sus necesidades de crédito y ahorro. Catherine Mansell en 1995 ya registraba la necesidad de crear alternativas formales de

* Directora general del Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México (Fondeso) del Gobierno del Distrito Federal. Se agradece la colaboración de Celeste Mendoza Solís en la realización de este artículo.

1. En prólogo de Macario Schettino al libro de Ramón Imperial Zuñiga et al., *Banca social. Historia, actualidad, y retos de las finanzas populares*, Caja Popular Mexicana, octubre de 2001, 397 páginas.

ahorro y préstamo que atendieran a la mayoría de la población que se mantiene fuera de los circuitos bancarios y otros intermediarios financieros no bancarios.² Era evidente la necesidad de amplios núcleos de población, del segmento de los denominados *desbancarizados* (personas sin acceso a servicios bancarios), dispuestos a utilizar sus propios recursos y elaborar formas novedosas de ahorro basadas en la credibilidad lograda por la honestidad, la corresponsabilidad con su grupo social y el compromiso con la comunidad.

LA BANCA DE DESARROLLO SOCIAL

Como se asienta en el estudio sobre banca social de Ramón Imperial, esta tendencia de finanzas populares se define a partir de una vocación de captación y colocación de recursos financieros entre socios con el propósito de propiciar el desarrollo de familias con espíritu emprendedor, grupos sociales y pequeños empresarios que conforman al sector social de la economía.³

Las sociedades cooperativas de ahorro y crédito popular, mejor conocidas como cajas populares, son los pilares de la banca de desarrollo social y hay más de 1 000 sucursales en todo el país.

Asimismo, se sostiene que los servicios financieros de la banca social atienden a tres millones de personas y sus activos rebasan los 18 000 millones de pesos. La prioridad de la banca social son personas físicas, trabajadores, amas de casa, profesionistas, empleados y comerciantes, empresas o unidades de negocio familiar, agricultores, artesanos y, en general, todos aquellos que realizan una acción emprendedora. Así, los pequeños emprendedores adquieren el hábito del ahorro y se van transformando en sujetos de crédito.

La banca social atiende sobre todo al sector social productivo que trabaja en el autoempleo, con ahorradores individuales con montos que van de 2 000 hasta 20 000 pesos, mientras que los préstamos fluctúan entre 2 000 y 70 000 pesos. Dicha banca pretende ser la gran denominación del conjunto de expresiones de organización colectiva con fines de captación y colocación de recursos financieros,⁴ y se ha visto acompañada de iniciativas gubernamentales federales y locales que refuerzan sus objetivos. La experiencia internacional demuestra que los programas exitosos surgidos de las instituciones gubernamentales deben tener, en lo general, un carácter no asistencialista, y son un factor determinante en

las estrategias para lograr el desarrollo económico y social incluyente.

OPCIONES DE FINANCIAMIENTO EN EL DISTRITO FEDERAL

La experiencia del Gobierno del Distrito Federal se basa en elaborar alternativas para la población no acreditable y que requiere de un capital mínimo para impulsar su actividad económica. Es decir, ofrecer opciones dentro del mercado formal de financiamiento mediante préstamos directos a la población. Por ello, se planteó abrir un programa que atendiera a los núcleos de la población urbana más grande del país y que no cuentan con más opciones que las informales con costos elevados. Se trata de evitar que los pobres urbanos tengan que pagar el sobreprecio por utilizar al prestamista del barrio y al abonero, que imponen tasas de interés de agio.

La institución crediticia del Gobierno del Distrito Federal se creó para que en su carácter de fideicomiso público se otorguen créditos de manera directa a la población y se abatan los costos de intermediación.

Estos programas de microfinanciamiento se insertan en una política más amplia de la Secretaría de Desarrollo Económico del Gobierno del Distrito Federal, que maneja un programa integral para el apoyo de la micro y pequeña empresa basado en la revolución administrativa que facilita la regularización de uso de suelo; la declaración de apertura del negocio; la creación de la cédula de la microempresa; incentivos fiscales; la canalización a compras gubernamentales; desarrollo de proveedores, y la promoción de exportaciones, entre otros.⁵

Los programas de financiamiento, además, forman parte del denominado Programa Integrado Territorial (PIT), pilar de la política social y económica del gobierno de la Ciudad de México que busca atender a los más pobres.

Por ello se han propuesto nuevos modelos de fomento de la economía popular que permitan articular las cadenas productivas de manera solidaria, justa y ecológica, así como desarrollar nuevas estrategias de colaboración que tengan la capacidad de expandir los vínculos sociales que garanticen el ejercicio ético de las relaciones económicas. Se promueve la economía solidaria, en la cual se deben integrar el financiamiento, la capacitación, la producción, la comercialización y el consumo en un sistema armónico e interdependiente colectivo, planificado y administrado que responda a las necesidades de las personas. Al ir tejiendo redes de apoyo comu-

2. Catherine Mansell, *Las finanzas populares en México*, CEMLA-Milenio-ITAM, México, 1995.

3. Ramón Imperial Zuñiga, *op. cit.*, p. 24.

4. *Ibid.*, p. 28.

5. Consúltese <www.sedeco.df.gob.mx>.

La experiencia internacional demuestra que los programas surgidos de las instituciones gubernamentales deben tener, en lo general, un carácter no asistencialista y ser un factor determinante en las estrategias para lograr el desarrollo económico y social de manera incluyente

nitario, al enlazar a los vecinos y fortalecer su confianza con un proyecto común, se fomenta la cultura de apoyo mutuo y el compromiso con la comunidad.

El Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México (Fondeso) promueve una filosofía social mediante las prácticas y conferencias que ofrecen los capacitadores y promotores de crédito a los beneficiarios de éstos, con objeto de transmitir la solidaridad colectiva, la participación ciudadana y los valores de justicia e igualdad que fomentan el desarrollo local y comunitario.

Las alternativas del mercado formal e informal en el Distrito Federal se han analizado en diversos estudios⁶ que han identificado la escasez de las instituciones que registran actividades en el Distrito Federal, ya que las microfinancieras apoyadas por el programa federal tienden a ayudar a comunidades rurales en todo el país o se canalizan a los municipios de la zona metropolitana de la Ciudad de México, como el Centro de Apoyo al Microempresario, I.A.P. (CAME), que opera en el Valle de Chalco e Ixtapaluca. Sólo tienen actividad en zonas específicas del Distrito Federal dos microfinancieras: Servicios Comunitarios, S.A. de C.V. (Fincomun) y Compartamos, I.A.P. Como se observa, el Distrito Federal estaba desatendido en relación con la oferta de servicios microfinancieros a pesar de que es la entidad que registra la mayor concentración de servicios financieros de todo el país.

6. Clemente Ruíz Durán et al., *Microfinanzas: mejores prácticas a nivel nacional e internacional*, Gobierno del Distrito Federal-UNAM, México, 2002.

El Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México (Fondeso)

En 2001 con el nuevo régimen encabezado por el Jefe de Gobierno, Andrés Manuel López Obrador, se realizó un análisis de los programas de financiamiento que operaban en la Ciudad de México, con el objeto de generar alternativas viables y amplias para la población. Se partió de la concepción de que el microcrédito representa una herramienta promotora del empleo y generadora de ingresos, dado que múltiples estudios han demostrado que el uso del crédito permite elevar el ingreso familiar de manera directa. El microcrédito es un instrumento eficaz en el ámbito social, en el desarrollo local, comunitario y regional.

Así pues, se realizó el análisis de la población objetivo, el grupo de micro y pequeñas empresas con demanda insatisfecha de financiamiento para definir el gran segmento poblacional sin atención crediticia.

Objetivos

El Fondeso está constituido con la figura jurídica de fideicomiso público, y sus objetivos fundamentales en el corto y mediano plazos son los siguientes:

- Fomentar el desarrollo económico y social de los sectores de población marginada del Distrito Federal para mejorar su ingreso y calidad de vida, con el fin de procurar su incorporación plena a la actividad económica de la Ciudad.
- Alentar la creación de nuevas empresas y el desarrollo de las existentes con programas de crédito operados mediante mecanismos directos y transparentes.
- Consolidar y promover la generación de fuentes de empleo entre los sectores marginados o de atención prioritaria con un enfoque de autoempleo y desarrollo sustentable.
- Proporcionar servicios no financieros, como la capacitación y la asistencia técnica, que contribuyan a la formación y el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa, así como apoyos para la comercialización.
- Incentivar la vinculación al desarrollo, la innovación y la transferencia tecnológica del sector de las micro, pequeñas y medianas empresas con el objetivo de reforzar y mejorar sus niveles de productividad y competitividad.
- Fomentar la articulación y la formación de redes microempresariales para crear sinergias para su desarrollo.
- Promover o participar en las actividades que permitan la autogestión de ahorro y créditos en las comunidades a fin de crear una cultura que permita a mediano plazo obtener los servicios otorgados por las instituciones establecidas para el ahorro.

El Fondeso se rige por el Comité Técnico presidido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, representado por la Secretaría de Desarrollo Económico del Gobierno del Distrito Federal y en el cual participan con voz y voto representantes de la Secretaría de Finanzas, la Oficialía Mayor, la Consejería Jurídica y la Contraloría General. Como invitados se convoca a la fiduciaria (Nacional Financiera) y a otras áreas de las contralorías General, Interna y Ciudadana.

Asimismo, se creó el Subcomité Técnico Especializado de Crédito (STEC), al que se someten a autorización todas las solicitudes de créditos de los dos programas que maneja: Programa de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (Programa PYME) y Programa de Microcréditos (que se revisan más adelante), a las cuales se les aplica un criterio paramétrico.

Organización interna

El Fondeso cuenta con un equipo de especialistas en dos áreas: la del microcrédito en grupos solidarios y la de créditos a micro y pequeñas empresas. Cuenta con una dirección general y dos coordinaciones ejecutivas, una que dirige la operación de microcréditos y la otra que coordina el apoyo a micro y pequeñas empresas. Asimismo, cuenta con cuatro gerencias que funcionan como coordinadores de las 16 delegaciones divididas en cuatro regiones para un mayor control y organización.

En el caso de los créditos a micro y pequeñas empresas se cuenta con el apoyo de las 16 demarcaciones territoriales, pues tienen un área de fomento económico que se dedica a la asesoría y el apoyo de las micro y pequeñas empresas, principalmente, así como con el apoyo de los centros de vinculación empresarial (CVE) ubicados en estas demarcaciones territoriales. Los CVE se crearon a raíz de un programa conjunto entre la Secretaría de Economía federal y la de Desarrollo Económico del Gobierno del Distrito Federal para promover la capacitación, la asesoría, la asistencia técnica y la información oportuna entre los emprendedores y microempresarios de la Ciudad de México.

Descentralización y atención directa

Dada la gran extensión del territorio del Distrito Federal y la lejanía de la población, principalmente la que vive en las áreas seleccionadas para los programas, se cuenta con oficinas que prestan las 16 delegaciones del Distrito Federal que funcionan como sucursales; ello permite que el personal encargado del programa de microcréditos atienda a la población de manera directa y cercana a su hogar. Todas las solicitudes de microcréditos se realizan en esas oficinas y ahí mismo se pro-

graman las visitas a los negocios o a los domicilios particulares de los creditados.

Fuentes de financiamiento

A la fecha el Fondeso se ha financiado sólo con recursos fiscales que son asignados cada año de acuerdo con el presupuesto de egresos del Gobierno del Distrito Federal. Los recursos se transmiten vía el fideicomitente representado por la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal.

Otras fuentes

A finales del primer año se obtuvo un apoyo adicional del Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (Fonaes) equivalente a 7.7 millones de pesos, que se destinaron al apoyo crediticio del programa PYME.

Actualmente se estudian las posibilidades para recurrir de manera directa a fuentes de financiamiento adicionales como la banca de desarrollo, pero la legislación vigente y las normas internas de la banca no permiten el acceso a estas fuentes.

Etapas de la evolución del Fondeso

- Primera etapa: objetivos de corto plazo, 2001-2003

2001. Difusión de los programas entre la población. Inició operaciones en el segundo semestre del año y se logró una colocación de 490 créditos para PYME y 32 354 microcréditos, lo que demostró la necesidad de la población de escasos recursos en la ciudad para obtener un apoyo crediticio, así como que los programas son un acierto. Se dio prioridad a la atención de la población que habita las unidades de media, alta y muy alta marginación.

2002. Se atendió en lo fundamental a las unidades territoriales seleccionadas y con grupos prioritarios (jóvenes emprendedores, adultos mayores, personas con discapacidad, mujeres maltratadas, cooperativas y otras empresas sociales, entre otros).

2003. Se dio prioridad a segundos y terceros créditos para crecer y consolidar micronegocios y unidades de negocio familiar. Asimismo, se abrió la oportunidad para que los proyectos que mostraron crecimiento y generaron un historial crediticio positivo se transfirieran de manera directa a un crédito PYME de manera individual.

A lo largo de los primeros tres años los programas se han ido adecuando a las necesidades de la población atendida, dado que se trata del primer programa urbano de gran alcance operado por un fondo estatal.

- Segunda etapa: objetivos de mediano plazo, 2004-2005

Se plantea impulsar más los servicios no financieros en lo que respecta a los servicios de capacitación, formación de redes de comercialización, ferias y exposiciones. Se buscará dar más atención al cuidado de la cartera, mantener un nivel adecuado de recuperación que permita la consolidación de la propia institución y, por ende, el desarrollo de nuevos productos.

- Tercera etapa: objetivos de largo plazo, 2006

En el largo plazo se mantiene la meta de crecimiento en la cartera, de colocar un número significativo de créditos y de formar un equipo con alta capacidad ejecutora que fortalezca la institución y que ésta funja como una verdadera banca social. Se definieron dos segmentos de población con bajos recursos y se formuló un programa para cada uno: para los grupos de población que viven en situación de marginación media, alta y muy alta se creó el Programa de Microcréditos para el Autoempleo y para los demás se estableció el Programa PYME.

Programa de Microcréditos para el Autoempleo

El Programa de Microcréditos para el Autoempleo⁷ se basó en la metodología de grupos solidarios recomendada por el Banco Grameen,⁸ la cual abre la posibilidad de adquirir créditos tanto a hombres como a mujeres a la luz de que la población en su conjunto se vio afectada por la escasa generación de empleos en el mercado formal de trabajo.

Objetivos

- Otorgar créditos a la población del Distrito Federal de bajos recursos que no tiene acceso a los servicios financieros de la banca comercial mediante programas de financiamiento

7. En 1998, durante el gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas, surgió por primera vez en la Ciudad de México un fideicomiso denominado Fondo para la Consolidación de la Microempresa (Focomi), con el objetivo de generar alternativas de crédito a la población que no era sujeta de crédito de la banca comercial. Este programa tuvo dos etapas: de 1998 a 2000 se elaboró el Programa *Normal* que ofrecía créditos de 15 000 a 300 000 pesos a micro y pequeñas empresas que operan en el Distrito Federal, y 2000, cuando se instituyó el microcrédito basado en la metodología del grupo solidario, enfocado a mujeres y con montos de 500 pesos por persona. Se asignaron 5 000 microcréditos a mujeres comerciantes, artesanas y productoras de la Ciudad de México, con un monto promedio de 2 500 pesos por persona.

8. Desde 1976, Muhammad Yunus observó la imposibilidad para que la gente sin recursos, sin tierras ni garantías obtuviera préstamos bancarios; los analistas y las mujeres se enfrentaban a esta situación más cruda. En 1983 se institucionalizó el Banco Grameen en Bangladesh a partir de las aportaciones del gobierno y los bancos comerciales. A falta de colaterales, dicho banco desarrolló la idea de un grupo solidario.

para el autoempleo y la formación y consolidación de la micro y pequeña empresas para fortalecer sus actividades productivas y mejorar su calidad de vida.

- Fomentar los proyectos de negocio y de autoempleo mediante el otorgamiento de microcréditos a grupos solidarios.

- Eliminar la explotación de los pobres por los prestamistas informales.

Se busca transformar el círculo vicioso que se caracteriza por *pocos ingresos, pocos ahorros, pocas inversiones, pocos ingresos*, por un círculo virtuoso de expansión caracterizado por *pocos ingresos, crédito, inversión, más ingresos, más crédito, más inversión, más trabajo, más ingresos*.

Muhammad Yunus fue de los primeros en señalar a los economistas y banqueros que a los pobres los mueve la necesidad de sobrevivir, por lo que tienen grandes iniciativas para diversificar sus actividades económicas y el imperativo de pagar su crédito para acceder a otros y continuar sus negocios. De hecho, señala, contar con su propio capital les permite utilizar todas sus habilidades y capacidades. Yunus llegó a argumentar que el crédito tiene una función económica y social muy poderosa. Tener crédito significa tener derecho a recursos,⁹ es un derecho humano. Cada pobre merece la oportunidad de mejorar su condición económica, lo que puede lograr fácilmente asegurando su derecho al crédito. Esto es un requisito básico para la emancipación económica de los pobres en general y las mujeres pobres en particular.¹⁰

Un programa de microcrédito desempeña un papel crítico en la generación de oportunidades de autoempleo para los pobres, pues les permite crecer hasta donde den sus fuerzas y no están limitados por un salario fijo.¹¹

Población objetivo

Es elegible la población con mayor índice de marginación y pobreza, sin empleo estable, que viva en una de las 866 unidades territoriales seleccionadas para este programa. La Coordinación de Planeación y Desarrollo Territorial (Coplade)¹² es el área del Gobierno del Distrito Federal encargada de realizar los estudios sobre las condiciones de pobreza de la población. A partir de sus estudios se determinaron las condiciones de pobreza en que viven los habitantes de esta gran urbe.

9. Muhammad Yunus, *El libro de lectura del Grameen Bank*, Banco Grameen, Bangladesh, 1995, p. 18.

10. *Ibid.*, p. 29.

11. *Ibid.*, p. 20.

12. Coplade, *Atlas socioeconómico del Distrito Federal*, Gobierno del Distrito Federal, México, 2003.

**DISTRITO FEDERAL: POBLACIÓN POR GRADO DE MARGINACIÓN, 2001
(PERSONAS Y PORCENTAJES)**

Delegación	Muy alto		Alto		Medio	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Azcapotzalco	16 870	3.83	89 979	20.40	176 717	40.07
Coyoacán	23 798	3.72	127 093	19.85	131 985	20.61
Cuajimalpa	22 943	15.32	47 261	31.56	50 003	33.39
Gustavo A. Madero	174 914	14.16	258 883	20.95	446 543	36.14
Iztacalco	11 246	2.73	88 545	21.53	211 207	51.35
Iztapalapa	479 543	27.04	486 294	27.42	477 681	26.94
Magdalena Contreras	51 822	23.38	69 098	31.18	54 991	24.81
Milpa Alta	58 501	64.45	22 886	25.21	7 685	8.47
Álvaro Obregón	90 406	13.16	208 513	30.36	191 933	27.95
Tláhuac	83 177	27.60	121 330	40.27	63 861	21.19
Tlalpan	105 458	18.15	141 357	24.33	129 995	22.38
Xochimilco	93 628	26.02	99 799	27.73	106 352	29.55
Benito Juárez	108	0.03	1 119	0.31	12 728	3.53
Cuauhtémoc	7 324	1.42	42 803	8.29	217 420	42.11
Miguel Hidalgo	4 806	1.36	39 520	11.21	114 227	32.39
Venustiano Carranza	12 613	2.73	77 515	16.75	238 711	51.58
Total	1 237 157	-	1 921 995	-	2 632 039	-
Población en situación de pobreza extrema:					5 791 191	
Población total del Distrito Federal:					8 512 947	
Fuente: Coplade.						

El análisis de la Coplade se realizó en 2001 y se actualiza de manera permanente, con información de los censos de población del INEGI y las encuestas de ingreso y gasto de los hogares. El estudio permitió: 1) disponer de una *base de planeación* que permita conocer la precariedad en aspectos como *educación, ingreso, salud, vivienda*; 2) *determinar la magnitud* y la *intensidad* de las carencias sociales en el Distrito Federal; 3) distinguir *áreas geográficas* con características socioeconómicas diferenciadas y considerar la *información disponible, confiable, actualizada* y su grado de desagregación.

La población que habita el Distrito Federal se puede dividir en los grados de marginación que se presentan en el cuadro 1.

Los programas del Fondeso están orientados a atender a la población económicamente activa (PEA), comprendida dentro de los 5.7 millones de personas con altos grados de marginación y pobreza en la Ciudad y, de éstas, el segmento en situación de subempleo o desempleo.

Programa de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (Programa PYME)

Objetivo

Otorgar créditos a la población del Distrito Federal para la formación y la consolidación de las micro y pequeñas empresas, fortaleciendo sus actividades productivas.

Se brinda apoyo financiero al segmento de las micro y pequeñas empresas que no tienen acceso a créditos de la banca comercial. A diferencia de la mayoría de los programas de este tipo, se financian nuevos proyectos-negocios que tienen dificultad para presentar estados financieros o un historial crediticio.

Políticas y estrategias

Las principales políticas y estrategias de apoyo productivo para las PYME son:

- la promoción de redes de PYME;
- la subcontratación innovadora;
- el impulso de las alianzas estratégicas;
- los créditos a micro y pequeñas empresas;
- la capacitación tecnológica;

- la comercialización, y
- la promoción de compras gubernamentales y el desarrollo de proveedores pequeños y medianos.

El modelo de operación del Programa PYME se basa en el apoyo a nuevos negocios y el estímulo al crecimiento de las empresas en operación mediante créditos refaccionarios que permitan actualizar maquinaria obsoleta o introducir mejoras tecnológicas para su consolidación. Los créditos para capital de trabajo permiten facilitar recursos para adquirir mercancías, insumos o materias primas, cubrir gastos operativos (como sueldos y salarios, rentas), o realizar adecuaciones al local.

En general se trabaja en colaboración con la Secretaría de Desarrollo Económico del Gobierno del Distrito Federal para que de manera integral aumente la competitividad de las PYME.

Programa Integrado Territorial (PIT)

Los programas PYME y de Microcréditos para el Autoempleo señalados se formularon como instrumentos para el fortalecimiento de la economía de la población en situación de pobreza y marginación de la Ciudad de México. Por ello, ambos programas de financiamiento forman parte del PIT. Éste engloba de manera articulada y coordinada la estrategia del Gobierno del Distrito Federal para combatir la pobreza y la

**PROGRAMA DE APOYO A LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA:
TIPOS DE CRÉDITO**

Crédito de habilitación	Compra de mercancía, materias primas, arrendamiento, nóminas, otros insumos y gastos directos de explotación indispensables para los fines de la empresa.
Crédito refaccionario	Compra de maquinaria y equipo, herramientas de trabajo, transporte, adaptación o mejora de instalaciones.
Monto	De 5 000 hasta 300 000 pesos.
Tasa de interés	De 12 a 18 por ciento.
Plazo de pago	Hasta 24 meses para crédito de habilitación. Hasta 36 meses para crédito refaccionario.
Garantías	Bienes muebles e inmuebles, propiedad del solicitante o de su obligado solidario, con un valor equivalente al monto de financiamiento (uno a uno).
Obligado solidario	Mayor de 18 años y de preferencia que no radique en el mismo domicilio del solicitante.

marginación de la ciudad. El marco de la política social del gobierno trata de ofrecer una respuesta institucional a la demanda ciudadana como eje fundamental de su política incluyente y de freno al empobrecimiento.

El PIT representa una estrategia de desarrollo social integral que cuenta con 10 programas principales, cinco de apoyo asistencial y cinco de apoyo al desarrollo económico de las familias que en conjunto han logrado mejorar los niveles y la calidad de vida de la población.

Es notable destacar que el gasto ejercido en 2003 en estos programas fue de 14 000 millones de pesos, si se incluye el asignado a educación (16 preparatorias del Gobierno del Distrito Federal y la Universidad de la Ciudad de México).¹³ Ello equivale a 20% del gasto total del Gobierno del Distrito Federal.

13. Coplade, *Atlas socioeconómico del Distrito Federal*, Gobierno del Distrito Federal, México, enero de 2004.

Modelos de operación

Criterios de asignación

En 2004 se seleccionaron con base en el grado de marginación y la concentración de población 866 unidades territoriales beneficiarias, así como 288 en las denominadas *bolsas de pobreza*.

Al inicio de cada año se realizan campañas informativas para difundir las metas asignadas a cada unidad territorial (equivalente a colonia) de cada uno de los programas del PIT. En el caso de los programas crediticios se difunde el número y el monto de los créditos por asignar. Ello permite que la población conozca de fuente directa los programas asignados a sus domicilios y les genera la confianza para acercarse a solicitar los apoyos.

El grupo solidario

La organización en grupos solidarios ha sido la piedra angular del sistema de captación de solicitantes del programa. De

PROGRAMA INTEGRADO TERRITORIAL (PIT): PROGRAMA DE APOYO DE ASISTENCIA SOCIAL

Subprograma	Objetivos	Descripción
Apoyo a los adultos mayores (Secretaría de Salud del GDF)	Dirigido a adultos mayores de 70 años. Detener el empobrecimiento y mejorar las condiciones de salud de los adultos mayores que viven en el Distrito Federal.	Apoyo económico de 668 pesos mensuales, en productos básicos, atención médica y transporte público gratuitos y apoyos fiscales.
Apoyo a personas con discapacidad (DIF-DF)	Dirigido a personas con discapacidad en las unidades territoriales de marginación media, alta y muy alta del Distrito Federal que tengan un ingreso familiar menor a dos salarios mínimos. Contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad en las zonas de mayor pobreza en el Distrito Federal.	Apoyo de 668 pesos mensuales, transporte público gratuito y apoyos fiscales. Las nuevas altas proceden sólo en casos de baja o cancelación.
Becas a niños en situación de vulnerabilidad (DIF-DF)	Dirigido a niños de escasos recursos, de 6 a 15 años de edad, de preferencia hijos de madres solteras y que se encuentren estudiando. Evitar que los niños que viven en zonas pobres del Distrito Federal abandonen la escuela por falta de recursos económicos.	Beca económica de 636 pesos mensuales a niños para la compra de alimentos, medicinas, artículos escolares y transporte. Las nuevas altas sólo proceden en casos de baja o cancelación.
Desayunos escolares (DIF-DF)	Dirigido a niños de las escuelas públicas de preescolar, primaria y educación especial del Distrito Federal y de los centros de atención comunitaria del DIF-DF. Elevar el nivel de aprovechamiento escolar de los niños mediante el aporte complementario nutricional que proporciona el desayuno escolar.	Distribución de 600 000 desayunos diarios en las escuelas públicas.
Apoyo a beneficiarios de leche Liconsa (Secretaría de Salud del GDF)	Dirigido a personas que cuenten con la credencial de la lechería Liconsa. Este subprograma busca atenuar las repercusiones sociales del incremento de dicha leche establecido por el gobierno federal y que afecta a la población de menores recursos de la Ciudad.	Vale de 70 pesos, repartidos en las lecherías Liconsa por el personal de la Secretaría de Salud del Distrito Federal en cuatro ocasiones durante el año.

PROGRAMA INTEGRADO TERRITORIAL (PIT): PROGRAMAS DE APOYO ECONÓMICO Y SOCIAL

Subprogramas	Objetivos	Descripción
Microcréditos para Actividades Productivas de Autoempleo (Fondeso)	Dirigido a grupos solidarios de cinco a 15 personas de escasos recursos, sin empleo estable y que vivan en unidades territoriales de media, alta y muy alta marginación. Fomentar el autoempleo mediante el otorgamiento de microcréditos a proyectos productivos presentados en grupos solidarios.	Microcrédito a cada integrante de grupos solidarios que presente un proyecto de negocio viable y rentable. Los recursos los utilizan para la compra de mercancías, insumos, herramientas o equipos para negocios comerciales, industriales o de servicios.
Créditos para la ampliación y el mejoramiento de la vivienda en lote unifamiliar (Instituto de Vivienda del Distrito Federal)	Dirigido a familias en condiciones de pobreza y necesidad con capacidad legal para contratar el crédito. El crédito para ampliación se contrata por persona física que tenga un ingreso de hasta tres veces el salario mínimo diario o en forma familiar de hasta 6.5 veces. Para vivienda nueva con uso de suelo habitacional, el ingreso debe ser de hasta 4.5 veces el salario mínimo diario y el familiar de hasta ocho veces. En ambos casos debe haber un lote familiar o la anuencia de un familiar propietario. Las personas mayores de 65 años podrán acceder al crédito con apoyo de un codeudor solidario.	Créditos de interés social para ampliar la vivienda en lote familiar ya urbanizado, con alcance no mayor de 30 metros cuadrados, construidos en obra negra. Para vivienda nueva, en lote con alcance no mayor de 60 m ² . La obra puede realizarse en una segunda o tercera planta, en subdivisión de predios o lotes baldíos. El recurso lo administra directamente el beneficiario y el pago al arquitecto o ingeniero civil lo realiza el Instituto de Vivienda del DF.
Mantenimiento de unidades Habitacionales de Interés Social (Procuraduría Social del Distrito Federal)	Dirigido a unidades habitacionales de interés social con más de 100 viviendas, de cuando menos cinco años de antigüedad.	Mejorar las áreas comunes de las unidades habitacionales de interés social, elevando así la calidad de vida de sus habitantes, mediante el otorgamiento de apoyos económicos. Apoyos económicos para realizar trabajos de conservación y mejoramiento de las áreas comunes de las unidades habitacionales. Los apoyos se asignan de manera proporcional, de acuerdo con el número de viviendas que conforman cada conjunto. Los vecinos deciden la utilización de los recursos y administran su aplicación.
Apoyo económico para buscadores de empleo (Subsecretaría de Trabajo y Previsión Social del GDF)	Dirigido a personas desempleadas de 16 a 45 años de edad del Distrito Federal que se quedaron sin empleo en un periodo anterior de uno a seis meses y haber cotizado al IMSS o al ISSSTE por lo menos durante seis meses previos a la pérdida del empleo. Habitantes de una unidad territorial seleccionada por el programa. Apoyar a la población desempleada en el proceso de búsqueda de empleo, para facilitarle su comunicación con las empresas y su traslado hacia fuentes de trabajo, contribuyendo a que mantengan un nivel de ingreso básico para el sustento de su familia.	Apoyo para actualizar los conocimientos en técnicas de trabajo, adquirir y desarrollar nuevas habilidades, destrezas y certificar los conocimientos. Equivalente a 1.5 salarios mínimos mensuales.
Apoyo al Desarrollo Rural (Secretaría del Medio Ambiente CORENA)	Dirigido a grupos de productores y habitantes de zonas con vocación rural del Distrito Federal, que atienden labores de preservación de recursos naturales y producción de alimentos, pertenecientes a familias de escasos recursos. Promover el desarrollo rural y el mejoramiento de las condiciones de vida de los productores, considerando la preservación de suelo.	Apoyo para grupos de trabajo que desarrollan proyectos productivos o de conservación. Apoyo económico para mano de obra (empleo temporal).

cinco a 15 miembros (siete en promedio) forman el núcleo central de atención y cada uno tiene autonomía para decidir el nombre del grupo y los montos solicitados, elegir su representante o coordinador y sacar del grupo a los miembros problemáticos. Cada miembro testifica sobre la buena voluntad del beneficiario. Estos grupos se reúnen una o dos veces al mes y reciben capacitación el mismo número de veces; cabe señalar que 85% de los grupos está dirigido por mujeres.

Características

- Montos pequeños de crédito y escalonamiento. El primer crédito tiene un rango de préstamo de 1 000 a 3 000 pesos por persona, pagaderos en ocho quincenas a una tasa del 1%

sobre saldos insolutos para cada miembro del grupo. El segundo va de 4 000 a 6 000 pesos, a 16 quincenas con tasa de 0.6% y el tercero con un monto de 7 000 hasta 12 000, con un plazo de pago de 20 quincenas y una tasa de interés de 0.6%. El monto promedio en el primer año fue de 3 000 pesos y en 2003 de 5 500 pesos por persona.

- Se otorgan sin colateral o garantía. Se basa en la metodología de *garantía solidaria*: cada miembro funge como obligado solidario o aval moral de los demás; se comprometen a responder tanto moral como económicamente con el programa y con los demás socios del grupo en caso de necesidad.

- Créditos pagaderos a corto plazo, repagables en plazos quincenales a lo largo de ocho y hasta 20 quincenas, dependiendo del monto.

- La elegibilidad para un subsecuente préstamo depende de la cobertura total del crédito anterior por parte de todos los miembros del grupo.

Se calcula que los 85 000 microcréditos colocados al cierre de 2003 se han asignado a unas 52 000 personas que han obtenido no sólo el primero o el segundo sino hasta un tercero o cuarto créditos. Este resultado se considera muy positivo, ya que cada año se ha incrementado el número de beneficiarios de primera, segunda, tercera y cuarta ocasiones.

Como se observa en el cuadro 5, las personas que solicitaron un primer crédito representaron 86.2% en 2001 (entrada en operación de estos programas), pero en 2003 sólo 32.3% se asignó a primeros, mientras que la mayor parte se colocó a microacreditados de segunda y hasta cuarta vez.

Evaluación

- El crédito se otorga para proyectos económicos, individuales o colectivos (no son para bienes de consumo).

- Se apoya cualquier actividad productiva de los tres sectores de la economía: comercial, servicios y manufactura; dentro de esta última se consideran las manualidades y las artesanías.

- Son sujetos de crédito todas aquellas personas que ejerzan sus actividades en el Distrito Federal, de preferencia en las unidades territoriales determinadas para ello.

- Las mujeres son las beneficiarias preferentes, ya que son ellas las que llevan el peso de la manutención de sus hogares.¹⁴

- No son elegibles para el crédito: 1) las personas que realicen su actividad económica en la vía pública, a menos que se encuentren dentro de un programa de reordenamiento instrumentado por parte de las delegaciones en el Distrito Federal, y 2) quienes registren algún adeudo anterior.

C U A D R O 5

DISTRIBUCIÓN DE LOS MICROCRÉDITOS SEGÚN EL NÚMERO DE VECES QUE SE HAN RECIBIDO, 2001-2003 (PORCENTAJES)

Número de crédito	2001	2002	2003
Primero	86.19	51.31	32.27
Segundo	13.81	46.88	39.52
Tercero	—	1.80	26.47
Cuarto	—	—	1.74

Fuente: Fondeso-DF, 2003.

14. Uno de cada tres hogares del Distrito Federal tiene como cabeza de familia a una mujer.

Transparencia

Una característica importante en la operación de los programas es el requisito de presentar las solicitudes para su autorización al Subcomité Técnico Especializado de Crédito, así como el pago en las instituciones bancarias designadas por el programa. Ello, al igual que la atención a público abierto, garantiza que la operación del programa se rijan con una fuerte supervisión según las formas institucionales que dan transparencia al programa.

Otro de los factores que garantizan transparencia en el manejo de los recursos es el papel de la fiduciaria del Fondeso, Nacional Financiera, que ejerce un control directo en la información y el movimiento de los ingresos y egresos en su calidad de miembro permanente del Comité Técnico.

El Fondeso opera con el banco HSBC (antes Bital), encargado de entregar los recursos a los acreditados autorizados. La institución bancaria abre una cuenta personalizada y en ella se realizan los depósitos. Para manejar casi 88 000 microcréditos en tres años era necesario contar con un banco con numerosas sucursales en toda la ciudad y un registro diario de los depósitos.

Tasas de interés

La tasa de interés de los préstamos se fija en un nivel adecuado para no cargar el costo sobre los beneficiarios.

Las tasas de interés de las microfinancieras privadas que operan en el país ha generado polémica por su alto nivel, justificado por el riesgo de la recuperación; el alto costo por el manejo individual de operar un microcrédito, y los gastos de seguimiento. Dichas tasas están casi en el mismo nivel del mercado informal de préstamos representado por los agiotistas, prestamistas, aboneros, etcétera.

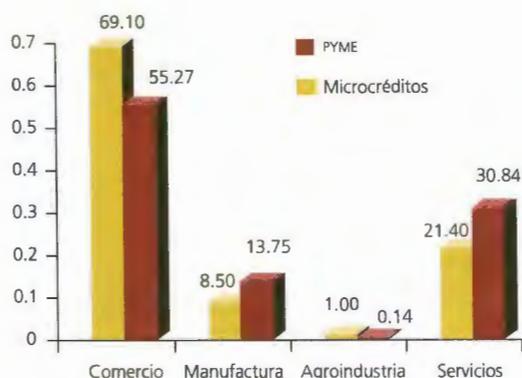
Como se observa más adelante, las tasas de interés que maneja el Fondeso están muy por debajo de las observadas en otras instituciones sociales y son muy competitivas comparadas con otros fondos estatales.

Resultados de los programas

Distribución de créditos por sector

La evaluación y el registro de los programas muestran que los acreditados están concentrados en las actividades de comercio: 64 y 51 por ciento de los microacreditados y PYME, respectivamente, se desempeñan en ese sector; pequeñas tiendas de abarrotes, farmacias, papelerías, tiendas de ropa y de regalos, así como todas las acreditadas que venden por catálogo.

**PROGRAMAS DE MICROCRÉDITOS Y PYME:
DISTRIBUCIÓN POR SECTOR ECONÓMICO, 2003 (PORCENTAJES)**



En segundo lugar de atención destacan los acreditados dedicados a los servicios: casi 30% de los micro y pequeños empresarios atendidos (PYME) y 20% de los microacreditados. Entre las actividades destacan los servicios de internet, cafeterías, cocinas económicas, restaurantes, vulcanizadoras, reparación de calzado y de sastrería, etcétera.

Distribución por edades

Un signo positivo en la instrumentación de los programas crediticios del Gobierno del Distrito Federal es que no hay restricciones de edad para la otorgación de créditos: las instituciones bancarias y la mayoría de los intermediarios financieros no bancarios no dan préstamos a mayores de 60 o 65 años. No obstante, como se observa en la gráfica 2, el grupo de personas mayores de 60 años tiene el menor porcentaje, lo que apunta a la necesidad de intensificar su inclusión.

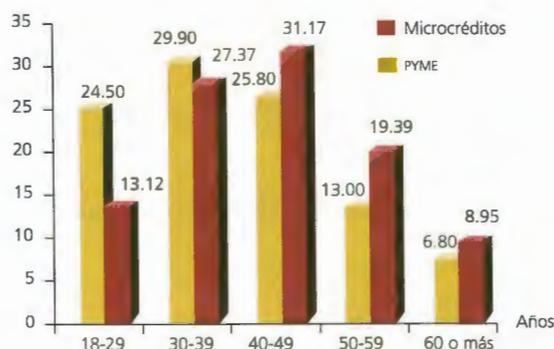
Créditos colocados

Se observan resultados significativos en los tres años de impulso de los microfinanciamientos en el Distrito Federal, ya que se han logrado colocar más de 86 000 créditos entre los dos programas, lo que ha implicado un gran beneficio en la generación de empleos y el dinamismo de la economía local.

Población beneficiada

Cada asignación de crédito tiene un efecto multiplicador en beneficio de los familiares más cercanos, pues la mayoría son

**DISTRIBUCIÓN DEL APOYO DE LOS PROGRAMAS
DE MICROCRÉDITOS Y PYME POR EDADES, 2003 (PORCENTAJES)**



**PROGRAMAS DE MICROCRÉDITOS Y PYME:
CANTIDAD DE CRÉDITOS COLOCADOS, 2001-2003**

	Cantidad de créditos			Total
	2001	2002	2003	
Microcréditos	32 354	33 733	18 845	84 923
PYME	490	869	421	1 780
Total	32 844	34 608	19 352	86 703

jefes de hogar y cuentan con numerosos dependientes económicos. Se calcula que las personas beneficiadas por los programas de créditos ascienda a más de 460 000.

Las metas fijadas para los próximos tres años (2004-2006) son ambiciosas y permitirán atender las necesidades de la población, generar alternativas de empleo y cubrir los ingresos necesarios para la manutención de las familias más pobres de la ciudad: se pretenden colocar 150 000 microcréditos y casi 5 000 créditos a PYME, con una derrama cercana a 900 millones de pesos de 2001 a 2006.

**PROGRAMAS DE MICROCRÉDITOS Y PYME:
POBLACIÓN BENEFICIADA, 2001-2003**

Ejercicio	Microcréditos	PYME	Total
2001	161 700	9 827	171 527
2002	168 665	17 429	186 094
2003	94 225	8 444	102 669
Total	424 590	35 700	460 290

**PROGRAMAS DE MICROCRÉDITOS Y PYME:
METAS PARA 2001-2006**

	Microcréditos		PYME	
	Recursos	Número de créditos	Recursos	Número de créditos
2001-2003	313 143 850	84 887	104 198 957	1 780
2004	133 058 000	26 924	41 762 000	845
2005	115 000 000	23 000	42 500 000	850
2006	75 230 000	15 189	43 000 000	860
Total	636 431 850	150 000	231 460 957	4 335

Efecto en los ingresos y el empleo

Los programas de microcréditos para el autoempleo y de apoyo a micro y pequeñas empresas se inscriben en la política económica como instrumentos para permitir el autoempleo, primero, y la generación de empleos, después, con objeto de contribuir a la reactivación de la economía popular y favorecer a los beneficiarios, a los empleados de los beneficiarios, sus familias y la comunidad sede de los proyectos.

En noviembre de 2002 se realizó una evaluación del efecto de los créditos en las personas beneficiarias, sus ingresos, el empleo y otros indicadores de la calidad de vida. Este estudio contó con el apoyo de la Facultad de Economía de la UNAM, que aplicó encuestas a una muestra representativa de 3 000 microacreditados y 300 beneficiarios del Programa PYME. En enero de 2004 se aplicaron nuevas encuestas para actualizar la evaluación. A continuación se presentan algunos resultados relevantes.

De los beneficiarios 72% manifiesta que su ingreso ha mejorado y el resto que ha elevado su calidad de vida y autoestima. La percepción de un mejoramiento en las relaciones con la comunidad subió de 42 a 59.6 por ciento de 2002 a 2003, y lo mismo ocurrió con las familiares para 85.3%. También subió la seguridad y confianza 93% y mejoró la alimentación 69 por ciento.

**RESULTADOS DEL PROGRAMA PYME EN LAS VENTAS
DE ESTAS EMPRESAS (PESOS Y PORCENTAJES)**

	Después del crédito			
	1 500 a 3 000	3 200 a 5 000	6 000 a 15 000	16 000 a 260 000
Antes del crédito	1 500	3 200	6 000	16 000
1 500 a 3 000	20.00	50.00	30.00	-
3 200 a 5 000	10.00	50.00	30.00	10.00
6 000 a 15 000	14.30	4.80	38.10	42.90
16 000 a 260 000	-	-	30.00	70.00

En cuanto al rango de edad de los solicitantes, 81% son mayores de 31 años, que suelen tener más restricciones para incorporarse al mercado de trabajo. Más de 90% tiene remuneraciones de cero hasta dos salarios mínimos. Y más de 90% quiere seguir consolidando sus negocios y seguir en el programa.

En el caso de los acreditados por montos mayores para micro y pequeños empresarios, se observa que 70% experimentó un incremento en sus ingresos después de haber obtenido el crédito.

Las mujeres en el microcrédito

La población más numerosa que vive en la pobreza son las mujeres. Según el análisis de Muhammad Yunus, las mujeres están sujetas a las peores formas de maltrato en manos de una sociedad dominada por hombres, se sobrepasan las normas de cualquier comunidad civilizada y no hay hombre que pueda igualar el fervor con que las mujeres pobres aprovechan las más mínimas oportunidades de luchar contra la pobreza. Las mujeres ahorran más y les preocupa mucho más un futuro seguro para sus hijos, sus familias y ellas mismas.¹⁵

Como muestra el cuadro 10, desde 2001 se observa una mayor proporción de mujeres en el programa de microcréditos, y en el de las PYME su participación casi iguales a la de los hombres en 2003. Análisis internacionales confirman que el microcrédito es una herramienta emancipadora, ya que 70 de cada 100 habitantes en condiciones de extrema pobreza urbana son mujeres.

Como se ha dicho, el microcrédito es una herramienta esencial para superar el círculo de la pobreza, por la que es vital abordar su problemática desde una perspectiva de género. Ello favorecerá los esfuerzos de inclusión social de las mujeres.

Sin embargo, las microempresas encabezadas por mujeres son, por lo general, menos rentables y están orientadas al papel tradicional de la mujer: elaboración y venta de ropa, alimentos, comercio y servicios en pequeña escala. No obstante, los efectos positivos de su acceso a recursos financie-

**SOLICITANTES DE MICROCRÉDITOS Y PRÉSTAMOS PYME
POR GÉNERO, 2001-2003 (PORCENTAJES)**

	Microcréditos		PYME	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
2001	31.62	68.38	63.32	36.68
2002	30.21	69.79	63.14	36.86
2003	28.70	71.30	50.15	49.85

15. Muhammad Yunus, *op. cit.*, p. 18.

ros entraña una mayor capacidad de decisión. Es ampliamente reconocido que una mujer incrementa sus ingresos y de inmediato los invierte en sus hijos y familia, proporcionándoles mayor autonomía y acceso a los servicios de salud, educación, alimentación y vivienda digna.

Cabe señalar, por último, que se imparte capacitación con perspectiva de género tanto al personal del Fondeso como a los acreditados (mujeres y hombres); se trata de cursos sobre temas de cómo iniciar un negocio, elevar la autoestima, mejorar la salud y asesoría en diversos aspectos.

OTROS FONDOS ESTATALES E INSTITUCIONES SOCIALES

La información presentada en seguida se obtuvo de internet (*) y de entrevistas con funcionarios (**).

Fondo para el Desarrollo Productivo del estado de Baja California Sur**

- Créditos de hasta 20 000 pesos, con una tasa de interés fija anual de 15% con garantías prendarias.
- Créditos desde 20 001 hasta 100 000 pesos, con una tasa de interés fija anual de 15%, con garantía hipotecaria de dos a uno.

Focrece*

- Crédito de 10 000 a 19 900 pesos a tasa de 50% del costo porcentual promedio (CPP) con aval solidario.
- Crédito de 20 000 a 49 900 pesos a tasa interna de interés de equilibrio (TIIE) más tres puntos con garantía prendaria con valor dos a uno.
- Crédito de 20 000 a 49 900 pesos a tasa TIIE menos tres puntos, con garantía hipotecaria.
- Crédito de 50 000 a 150 000 pesos con garantía hipotecaria.

Fondo Sinaloa de Fomento Empresarial *

- Programa Fosin Crédito, que otorga montos de 50 000 a 150 000 pesos, tasas de interés en revisión, con plazos de 24 meses para capital de trabajo y 36 para créditos refaccionarios.
- Programa Fosin Garantías, que otorga créditos de 100 000 a 300 000 pesos con tasas de interés fija preferencial que varía cada mes: tasa en mayo a dos años de 13.88%, a tres años de 14.38% y a cinco años de 15.12%; con plazos de hasta 36 meses para capital de trabajo y hasta 60 para créditos refaccionarios.
- Programa Fosin Avanza, que otorga créditos de 300 000 hasta 4 millones de pesos con tasa de interés fija preferencial

que Banorte determina según el proyecto, con plazos de hasta 36 meses para capital de trabajo y hasta 60 para créditos refaccionarios.

Fondo Asunción **

- Créditos desde 1 500 hasta 7 500 pesos en ciclos de uno a cinco créditos a grupos solidarios.
- En el primer crédito se cobra una tasa de 2.5% mensual más 3% adicional por servicios y capacitación.
- Del segundo al quinto crédito la tasa es de 2% mensual más 3% adicional por servicios y capacitación.
- Si el acreditado cumple en tiempo y forma con sus pagos y capacitación, al final se le bonifica 50% de 3% mensual de servicio y capacitación, es decir, 1.5 por ciento.

Consejo Poblano de Apoyo a la Microempresa **

- Programa de Microcréditos, que otorga financiamiento de 3 500 pesos a pagar de 14 a 18 semanas a grupos solidarios, con una tasa de interés mensual de 6% más IVA, sobre saldos insolutos (efectivo mensual 3.25%).
- Programa Garantías de Crédito, con un crédito promedio de 90 000 pesos para capital de trabajo, a microempresas establecidas con un mínimo de dos años de operación, instrumentado por medio de los bancos HSBC y Banorte, con garantía hipotecaria y tasa TIIE más seis puntos, hasta TIIE más 20.
- Programa Garantías de Crédito al Exportador, con un crédito de hasta 1.25 millones de dólares a pequeños productores de bienes manufacturados o servicios no petroleros, generadores directos o indirectos de divisas, con requerimientos de capital de trabajo, productores, organizaciones de productores, comercializadoras, empresas productoras de bienes manufacturados o servicios que promuevan un bien, insumo o servicio que sea incorporado a un producto de exportación, así como empresas que sustituyan exportaciones, operado por medio del Bancomext para capital de trabajo, a una tasa LIBOR más 2.5 puntos.
- Las garantías hipotecarias son solicitadas por los bancos si lo consideran prudente por el riesgo del proyecto.
- Programa Microahorro, que ofrece a los microahorradores acceso a tasas de interés de ahorradores grandes y acceso a financiamiento después de un año; se pagan Cetes más dos puntos a depósitos desde 10 pesos.

Sistema de financiamiento para el desarrollo del estado de San Luis Potosí *

- Programa Impulso a la Economía Familiar, producto financiero denominado Grupos Solidarios en el que se ofre-

A lo largo de los primeros tres años los programas se han ido adecuando a las necesidades de la población atendida

cen créditos a hombres y mujeres que cuenten con un negocio establecido.

- Podrán solicitar créditos desde 4 000 hasta 15 000 pesos en forma individual, los cuales deberán cubrir los requisitos.

- Programa Fondo San Luis para el Desarrollo de la Microempresa, que tiene como objetivo otorgar financiamientos y facilitar el acceso a capacitación y asistencia técnica a las micro y pequeñas empresas que tengan alguna actividad industrial, comercial y de servicios.

- Programa Microproyectos Productivos, cuyo objetivo es impulsar y fortalecer el crecimiento de microproyectos productivos en el estado, promover y desarrollar la cultura empresarial y generar empleos. Se otorgan préstamos desde 5 000 hasta 120 000 pesos con pagos congelados a tasa fija sobre saldos insolutos, plazos cómodos de pagos de acuerdo con la capacidad de cada proyecto.

Emprendedores de Nuevo León **

- Microcréditos desde 600 hasta 10 000 pesos en forma escalonada, con tasa de interés de 6% mensual.

- Plazos de 12 semanas.

- Microcréditos orientados a la mujer, adultos mayores y personas discapacitadas, desempleadas, emprendedoras y que decidan autoemplearse, sin diferencia en el cobro de la tasa de interés.

- Microcréditos individuales y a grupos solidarios

Desarrollo a la Microempresa A.C. **

- Créditos individuales en tres montos: 7 000 a 39 000 pesos (tasa 27% anual); 40 000 a 69 000 pesos a 18%, y 70 000 pesos en adelante a 15 por ciento.

- Los créditos grupales tienen una tasa mensual de 4%, desde 2 000 hasta 6 000 pesos.

Santa Fe de Guanajuato **

- De 1 000 hasta 61 500 pesos en distintos ciclos; se ofrece capacitación y asistencia técnica.

- Cuotas de servicio: 6% hasta 2% de acuerdo con los ciclos y tasas de interés, entre 60 y 84 por ciento anuales.

ADMIC, A.C. **

- Microcréditos desde 500 hasta 10 000 pesos, con una tasa de interés de 5% mensual fijo, un plazo de hasta seis meses, y comisión de 4 por ciento.

- Crédito desde 11 000 hasta 30 000 pesos, con una tasa de interés de 6% mensual fijo y plazo de hasta 18 meses con garantía prendaria.

- Crédito desde 30 000 hasta 50 000 pesos, con una tasa de interés de 5.5% mensual sobre saldos insolutos con garantía hipotecaria.

FONDOS ESTATALES Y FEDERALES:

UNA COMPARACIÓN

De la información anterior se desprende la magnitud de los esfuerzos que los fondos estatales realizan para ofrecer tasas más bajas a la población que requiere montos pequeños de financiamiento, como en el caso del Fondeso, que es competitivo no sólo en el nivel fijado de tasas, sino en las garantías solicitadas. Por ello resulta muy controversial que el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (Pronafim), impulsado por el gobierno federal, esté desaprovechando la oportunidad de generar alternativas al acreditado nacional, con ventajas directas y no aceptando las tasas de interés, sin moderar las que operan las microfinancieras privadas. Para Raúl Hernández¹⁶ el Pronafim es inviable por las altas tasas de interés. Es erróneo basarse en el supuesto de que la población marginada puede pagar tasas elevadas de interés dado el amplio margen de sus actividades económicas. Otra de las principales críticas de este autor es la limitación de recursos destinados al programa, ya que se sólo se destinaron 200 millones de pesos para apoyar a todos los estados del país, con lo cual se calcula una colocación de alrededor de 40 000 créditos.

16. Raúl Hernández García Diego, director de la organización civil Alternativas y Procesos de Participación Social, A.C. Véase la página en internet del Centro de Comunicación e Información de la Mujer (CIMAC) <www.cimac.org.mx>, consultada el 19 de junio de 2001.



Tuvo que pasar más de un año para que el programa federal arrancara, y las microfinancieras permanecieron todo 2001 a la espera de recursos frescos para apoyar sus instituciones. Tal como se asienta en el libro *Banca social*, esto causó confusión tanto en los ciudadanos como en las instituciones intermedias.¹⁷

En este mismo estudio se señala que el microcrédito resulta muy oneroso para los solicitantes, es decir, los pobres. El gobierno federal coloca los recursos a las microfinancieras a una tasa de Cetes (promedio de 2003: 6%, y a marzo de 2004: 5%), pero las microfinancieras imponen tasas que van de 5 a 7 por ciento mensual sobre saldos insolutos. Es decir, manejan un margen de intermediación en extremo alto, al financiarse de 5 a 6 por ciento a tasa anual y cobrar este mismo nivel de tasa, pero de manera mensual.¹⁸

Se recomienda la revisión de las tasas de interés a la baja y no que se transfiera al *cliente* la carga de la operación. Ello, si de verdad se busca apoyar al más pobre de manera real.

El microcrédito no va a acabar con la pobreza, pero sí representa un instrumento para salir del círculo vicioso de la misma. Esto lleva al debate sobre si el microcrédito es la panacea para combatirla. En el Gobierno del Distrito Federal se sostiene que esto depende de tres factores primordiales:

1) *El monto de los recursos.* El Distrito Federal destina cada año alrededor de 100 millones de pesos a sus programas de crédito directo a micro y pequeñas empresas y al microcrédito mientras que el federal destinó sólo 200 millones desde que inició su programa para todo el año.

2) *La canalización a 100% a la población objetivo.* Concentrar en este caso los recursos permite incrementar su eficacia.

3) *El acompañamiento en servicios no financieros.* Por ello, es vital y fundamental que los créditos se fortalezcan con programas de capacitación, asesoría y opciones de comercialización.

17. Ramón Imperial Zuñiga, *op. cit.*, p. 288.

18. *Ibid.*, p. 301.

RETOS Y CONCLUSIONES

Persiste el reto de brindar alternativas económicas a los más pobres, ya que a pesar de que los microcréditos se colocan en el segmento de alta y muy alta marginación, no se ha logrado llegar a la población más necesitada de la Ciudad. Ésta se enfrenta al problema inmediato de resolver sus necesidades de alimentación, educación y salud, por lo que buscan los medios más directos para resolverlas.

Se mantiene la meta de formular modelos de microfinanciamiento, fijando tasas de interés que cubran los costos de operación, sin fines de lucro, para ampliar la atención en mejores condiciones. Asimismo, se sostiene que no deben ser los marginados los que tienen que pagar los mayores intereses, ni cubrir las distorsiones que se generaron en la banca comercial y de desarrollo en los últimos decenios. Lograr mayores apoyos en la creación de nuevos empleos, el establecimiento de proyectos productivos y avanzar hacia una justa distribución de la riqueza es el objetivo de estos programas.

Institucionalizar los microcréditos para el autoempleo y para las micro y pequeñas empresas incidirá en el crecimiento y el desarrollo económicos desde la base, desde los que menos tienen, y evitará que se sigan polarizando los ingresos y se revierta la tendencia al alza de la brecha entre los que más tienen y los que todo les falta.

La experiencia internacional demuestra que los programas surgidos de las instituciones gubernamentales deben tener, en lo general, un carácter no asistencialista y ser un factor determinante en las estrategias para lograr el desarrollo económico y social de manera incluyente.

Por ello, las metas de largo plazo son consolidar una institución crediticia fuerte, eficaz y, en gran medida, autosuficiente; generar una banca social y popular que cubra las necesidades de las personas sin acceso al crédito en la Ciudad de México, la cual contribuya al desarrollo económico y social, así como a la generación de empleos permanentes y mejor remunerados. 

Las **microfinanzas** y la **provisión** de **servicios financieros**

en **México**

PEDRO VALDEZ

NIDIA HIDALGO
CELARIÉ*

quirido gran popularidad en todo el mundo, por lo que incluso se han realizado movimientos internacionales como la Cumbre del Microcrédito.²

Las instituciones de microfinanzas se han constituido en una vía muy eficaz para ofrecer servicios financieros a la población excluida del sector bancario convencional, pues disminuye los costos de transacción³ y los problemas de información asimétrica asociados con estos servicios mediante técnicas crediticias novedosas.⁴ El acceso al crédito permite a los microempresarios desarrollar sus negocios y mejorar su nivel de vida en cuanto a alimentación, educación y salud para su familia. Con el ahorro y los microseguros las familias de menores ingresos podrán ser menos vulnerables a las contingencias naturales de la vida como el nacimiento, la enfermedad y la muerte.

Las microfinanzas se definen como créditos pequeños a poblaciones marginadas con el objetivo principal de combatir

Se calcula que 80% de los mexicanos no tiene acceso al sistema financiero formal.¹ No obstante, existen nuevas opciones al respecto: las microfinanzas. Éstas consisten en la prestación de servicios financieros en pequeña escala, como ahorro, crédito, seguros y remesas, sobre todo para clientes de bajos ingresos. Sus orígenes no se pueden determinar con exactitud, pero en 1976 la creación del Banco Grameen por el doctor Muhammad Yunus en Bangladesh marcó un hito en su desarrollo. En la actualidad, las microfinanzas han ad-

1. Carlos Labarthe, "Microfinanzas en México", Banca social y microcrédito I, *El Mercado de Valores*, marzo de 2001.

* PlaNet Finance México. Las opiniones de los autores no reflejan la postura de la institución donde laboran.

2. En 1997 se reunieron en Washington 2 900 participantes (pertenecientes a organizaciones sociales, de microfinanzas, de cooperación internacional, académicas) de 137 países. En la Cumbre se impulsó una campaña para proporcionar microcrédito y otros servicios financieros a 100 millones de las familias más pobres del mundo para 2005, en especial a las mujeres, para crear autoempleo y mejorar sus condiciones de vida; Kate Druschel, Jennifer Quigley y Cristina Sánchez (comp.), *Estado de la campaña de microcrédito. Informe anual 2001*, Campaña de la Cumbre de Microcrédito, Washington, 2001.

3. Los costos de transacción son todos aquellos en que incurren los agentes para negociar un acuerdo y hacerlo cumplir. Por ejemplo, las telecomunicaciones costosas, una deficiente infraestructura y la burocratización de las instituciones incrementan los costos de transacción.

4. El que ofrece un servicio tiene más información que quien compra o viceversa. Por ejemplo, un prestatario puede pedir un crédito con la intención de no pagarlo, hecho desconocido por la organización microfinanciera.



la pobreza, pero en los últimos años, ante el avance del sector, esa definición ha quedado obsoleta. Hoy en día representan diversos servicios ligados a las telecomunicaciones, la educación e incluso la salud. La meta central sigue siendo combatir la pobreza, pero ahora también se presentan como un mecanismo de desarrollo económico, ya que permiten a las personas sin otras opciones financieras llevar a cabo una *experiencia empresarial*. Desde esta perspectiva, actúan como mecanismo de incubación de actitudes empresariales,⁵ además de ser muy eficientes, ya que el costo de promover empresarios con programas públicos podría ser muy alto.⁶

El objetivo de este trabajo es presentar un panorama general del sector de las microfinanzas en México, así como algunos de sus retos y opciones. Para ello, se examinan las instituciones de microfinanzas y sus actividades, la situación a que se enfrentan en la actualidad, y algunas opciones que podrían fortalecer su desempeño.

EL SECTOR DE LAS MICROFINANZAS

El sector se compone de diversos actores, entre los cuales se encuentran instituciones financieras, de investigación, de capacitación y de apoyo internacional, así como programas gubernamentales, donantes, inversionistas y usuarios. Cuenta, además, con una diversidad de enfoques, prácticas, figuras jurídicas y dimensiones.

5. A las microfinanzas se acercan individuos con múltiples objetivos, desde quienes carecen de empleo o sólo buscan un ingreso adicional, hasta aquellos que tienen espíritu empresarial.
6. Cabe apuntar que la tasa de fracaso en nuevos emprendimientos es muy alta, incluso podría ser hasta de 50% en el primer año. Para un análisis detallado sobre el tema véase David Storey, *Understanding the Small Business Sector*, Routledge, 1994.

No se conoce el número de organizaciones que operan en México, pero la Asociación Nacional de Microfinancieras y Fondos (ANMYF) las calcula en más de 400 entidades⁷ dedicadas de lleno o de manera parcial. Entre ellas figuran las uniones de crédito, las sociedades de ahorro y préstamo, las sociedades cooperativas, las solidarias, las cajas populares, las sociedades financieras de objeto limitado (Sofol), programas gubernamentales y Organizaciones no gubernamentales (ONG) generales y especializadas.⁸

Hay que señalar que los bancos comerciales en México se han mantenido al margen de este sector, con excepción del Banco Azteca, que ofrece servicios de microfinanzas. Sin embargo, los bancos se han vinculado con el sector de forma indirecta mediante líneas de crédito a las más sólidas en el país.⁹ Sin embargo, la mayoría de las entidades financieras convencionales no pueden llevar a cabo intermediación con los segmentos de bajos ingresos porque su estructura de costos y servicios no corresponde a las necesidades de estos clientes.

Entre los tres ejes básicos que motivan el desarrollo del sector: autosostenibilidad financiera, alivio de la pobreza y creciente poder femenino,¹⁰ en México se ha avanzado mucho más en el primero con la introducción de nuevos actores al campo de las microfinanzas, como son los inversionistas que tratan de lograr una mayor profundidad y escala del alcance¹¹ de dichos servicios.¹² No obstante, este enfoque hace necesario que conforme las instituciones alcancen mayores escalas de complejidad financiera no pierdan de vista su doble objetivo:¹³ la autosuficiencia financiera y la atención a la población de más bajos recursos.

7. Este número considera la participación de fondos estatales y municipales, así como de proyectos gubernamentales que brindan servicios de microcrédito. Sólo la Secretaría de Economía tiene registradas 111 organizaciones. Infosel Financiero, "Crece uno de cada cinco changarros", 2 de febrero de 2004.

8. Consultative Group to Assist the Poor (CGAP), *Microfinance in Central America and Mexico: Profile and Challenges*, 2001 <<http://www.cgap.org>>.

9. Las organizaciones microfinancieras muchas veces promueven el ahorro obligatorio de sus clientes, pero no están autorizadas para captarlo, por lo que los grupos de clientes organizados por las microfinancieras utilizan los servicios de los bancos comerciales con los consiguientes costos y riesgos que implica, sobre todo porque las cuentas de ahorro deben estar a nombre de dos o tres personas de dichos grupos.

10. Linda Mayoux, *Women's Empowerment and Microfinance Programmes: Approaches, Evidence, and Ways Forward*, Discussion Paper, The Open University, Milton Keynes, Reino Unido, 1998.

11. La profundidad del alcance se refiere a la atención de personas más pobres, mientras que la escala del alcance se refiere a la cantidad de personas atendidas.

12. Marguerite Robinson, *The Microfinance Revolution: Sustainable Finance for the Poor*, Banco Mundial, 2001.

13. Rachel Rock, María Otero y Sonia Saltzman, *Principles and Practices of Microfinance Governance*, Acción Internacional, agosto de 1998.

En la actualidad, el objetivo estratégico de la mayoría de las instituciones de microfinanciamiento es ser autosuficientes mediante la adopción de mejores prácticas, así como transitar hacia figuras reguladas como cooperativas de ahorro y crédito, sociedades financieras populares, sofoles y uniones de crédito, que les permitan el acceso a nuevas fuentes de financiamiento y a una mayor transparencia ante la sociedad.

La diversidad también se refleja en las metodologías y tecnologías que emplean. En cuanto a las primeras, existen instituciones que captan ahorro, otras que sólo lo promueven pero no lo captan, o que se dedican en exclusiva a dar préstamos. Mientras algunas se inclinan por un ahorro obligatorio condicionando la entrega de préstamos al cumplimiento de este requisito, otras prefieren el ahorro voluntario. Cabe mencionar que con la entrada en vigor de la Ley de Ahorro y Crédito Popular las instituciones de microfinanzas que no cumplan con lo dispuesto sólo podrán promover el ahorro pero no captarlo de manera directa.

Los préstamos se pueden hacer mediante diversas metodologías crediticias, entre las que destacan las grupales y las individuales. Las primeras tienen la ventaja de resolver el problema de la falta de garantías y los altos costos de transacción relativos a la evaluación del crédito, el seguimiento y la cobranza, para lo cual utilizan mecanismos de presión social entre los integrantes del grupo. Enseguida se presentan algunas modalidades.

- Los grupos solidarios. Estos tienen de cuatro a 10 integrantes seleccionados por ellos mismos. Aunque se reparte de manera individual, el préstamo se otorga a todo el grupo, el cual es responsable de su devolución. Ello constituye una garantía social, pues si un miembro no paga, los demás no pueden recibir un nuevo préstamo hasta que la totalidad de la deuda grupal se liquide. Esta metodología requiere que sus integrantes ahorren de manera obligatoria, pero en lugar de pedir un ahorro previo al otorgamiento de un préstamo, se descuenta una porción del crédito otorgado para constituir dicho ahorro. El pago de los préstamos se hace por lo general cada semana en las oficinas de la organización microfinanciera. Los integrantes de los grupos reciben capacitación y asistencia técnica. Por lo general, estos grupos se integran con personas que tienen un negocio de por lo menos un año de antigüedad; no se otorgan préstamos para iniciar nuevas empresas. El factor crítico en esta metodología es la relación solidaria entre los miembros del grupo y su capacidad de pago.

- Los bancos comunales. Se trata de grupos de 20 a 50 integrantes, con una junta directiva que se encarga de las operaciones de ahorro y crédito generadas por los integrantes. Antes del primer préstamo se requiere un ahorro obligatorio previo y una capacitación. Estos grupos se reúnen de manera

periódica (semanal, quincenal o mensual) para ahorrar y pagar los préstamos. Los promotores de la organización microfinanciera visitan los grupos para apoyar su funcionamiento. La organización microfinanciera otorga los préstamos por un plazo denominado ciclo,¹⁴ y a su vez el grupo es el responsable del manejo y el reparto de éstos a sus integrantes, lo que funciona como garantía social. A diferencia de la metodología anterior, los bancos comunales destacan la autogestión, ya que los grupos pueden manejar sus ahorros para hacer préstamos internos a sus miembros. El factor crítico de esta metodología es la relación solidaria entre sus integrantes.

- El modelo del banco Grameen. Esta modalidad consiste en grupos de cinco (hasta un máximo de ocho) integrantes que, a su vez, se aglutinan para formar un centro en una comunidad. Varios centros se vinculan a una organización microfinanciera y cada uno de ellos se reúne una vez por semana para el pago de los créditos y los depósitos de ahorro; aprovechan para hacer alguna actividad no financiera que promueva determinadas conductas en los clientes. En la primera etapa debe existir un ahorro previo antes del primer préstamo que se otorga al grupo. Este modelo trabaja con la fórmula 2-2-1: primero se otorga un préstamo a dos integrantes del grupo por un período definido; si éstos pagan y cumplen con las reglas establecidas, se procede a dar préstamo a otros dos integrantes para un período similar, y una vez que éstos hayan cumplido de forma adecuada con los pagos, se le da el préstamo al último integrante. Los cinco miembros responden por los préstamos de los otros.

En cuanto a las metodologías individuales se utilizan sobre todo cuando es difícil establecer relaciones solidarias entre los clientes, como por ejemplo en las zonas urbanas, y cuando los montos del microcrédito superan los 10 000 pesos. Los factores críticos en esta metodología son la capacidad de pago y la solvencia moral de los acreditados.

Estas metodologías se han modificado y adaptado al entorno en el que operan y a los objetivos de la organización microfinanciera. Aunque en las microfinanzas han predominado las metodologías grupales, cada vez es más común encontrar organizaciones microfinancieras que ofrezcan de manera simultánea préstamos grupales e individuales, en este último caso con garantías prendarias o el aval de una persona.

Existen grandes disparidades en las organizaciones practicas: desde instituciones con menos de 500 clientes, acceso limitado a las tecnologías de la información y sistemas poco eficientes, hasta grandes organizaciones con más de 150 000 clientes, tecnologías de punta y sistemas muy eficientes.

14. En su versión original era de cuatro meses. En la actualidad los ciclos pueden ser de cuatro, seis y hasta 12 meses.



Las instituciones microfinancieras a su vez conforman redes, las cuales operan como un instrumento para el desarrollo y el fortalecimiento de las organizaciones. Las dos redes más importantes en México son la Asociación Nacional de Microfinancieras y Fondos, y ProDesarrollo, Finanzas y Microempresa. La primera agrupa 41 organizaciones con más de 200 000 clientes,¹⁵ mientras que la segunda aglutina a 30 organizaciones con más de 800 000 clientes.¹⁶ Ambas promueven la capacitación y la asistencia técnica y son un marco importante de coordinación entre sus organismos miembro.

No se conoce con precisión el número de entidades microfinancieras, pero se calcula que en México pueden operar hasta 400 instituciones relacionadas con las microfinanzas. Muchas de éstas iniciaron como ONG y después fueron adoptando figuras jurídicas específicas de entidades financieras especializadas. Es el caso de una de las más grandes: Compartamos, que atiende a más de 160 000 clientes en 15 estados.¹⁷

En años anteriores, estas organizaciones operaban sin regulación específica pero a raíz de la creciente importancia de las cajas de ahorro en la oferta de servicios financieros modelo se establecieron disposiciones específicas para ellas en la Ley de Ahorro y Crédito Popular aprobada en el primer semestre de 2001, que deberán cumplirse en 2005. Este marco regulatorio tiene como fin proteger los ahorros de los clientes y mejorar el desempeño de dichas entidades, que propicie el

crecimiento del sector de una forma equilibrada y sin asimetrías. En dicha ley se establecen cuatro escalas de desarrollo a partir de criterios como activos y pasivos, número de socios, sucursales, cobertura geográfica y capacidades técnica y operativa. Así, a mayor grado de avance, más operaciones les permiten, y a mayor complejidad de éstas tendrán mayor regulación.¹⁸ La ley también especifica normas para el funcionamiento de dichas organizaciones, propone un mecanismo para la supervisión del cumplimiento de éstas mediante federaciones y plantea la creación de un fondo de protección de los ahorradores conformado por cuotas que pagarán las entidades de ahorro y crédito popular (manejado por las confederaciones).¹⁹

En cuanto al sector público se han instrumentado varios programas de apoyo, algunos enfocados a un sector específico, por ejemplo el rural y el urbano.²⁰ Entre ellos se encuentra el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (Pronafim) y el Proyecto Regional de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural (Patmir). El primero funciona por medio de la Secretaría de Economía e inició sus operaciones a finales de julio de 2001. En sus primeros 60 días otorgó con sus

15. Datos proporcionado por la Asociación Nacional de Microfinancieras y Fondos (ANMYF) en 2003.

16. Datos del directorio de socios 2003.

17. La entidad Compartamos funciona con la figura de sociedad financiera de objeto limitado.

18. Javier Gavito Mohar, "Ahorro y crédito popular", *Mujeres empresarias II, El Mercado de Valores*, febrero de 2002.

19. Las entidades de ahorro y crédito popular son organizaciones financieras no bancarias que atienden a los segmentos de la población excluidos por la banca convencional. Las microfinancieras que captan ahorro forman parte de ellas, pero muchas entidades de ahorro y crédito popular por su metodología, clientes atendidos, tamaño del crédito y ahorro manejado no realizan actividades de microfinanciamiento.

20. Nidia Hidalgo C., *El microfinanciamiento y la política gubernamental mexicana 2001-2006*, Universidad Autónoma Chapingo, México, 2002.

fondos 31 000 créditos mediante organizaciones microfinancieras. Esto representa 10% del total de créditos prestados a la microempresa en 1998 por diversas fuentes de financiamiento como bancos, parientes, amigos y prestamistas.²¹ Con ello se demuestra su potencial para aumentar la oferta de servicios financieros para el sector microempresarial. En la actualidad, el Pronafim ha apoyado a 60 organizaciones microfinancieras mediante líneas de crédito, capacitación y asistencia técnica.

El Patmir opera por medio de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) y tiene por objeto acercar a las zonas rurales marginadas los servicios financieros viables, autogestivos y adaptados a su realidad local. Otro programa activo es el Fondo Nacional de Apoyo a las Empresas en Solidaridad (Fonaes) de la Secretaría de Economía que respalda tanto a redes de microfinancieras como a éstas de forma directa.

RETOS DEL SECTOR MICROFINANCIERO

El sector se caracteriza por una diversidad de enfoques y de prácticas. Asimismo se enfrenta a algunos problemas relacionados con las asimetrías entre las organizaciones y la falta de espacios institucionales de intercambio de información y experiencias, así como de generación de acciones de carácter gremial (como el cabildeo y la interlocución con el Estado). Hasta ahora estos espacios se han tratado de construir a partir de las mismas redes que se encuentran en un proceso de fortalecimiento.

En general los productos que ofrecen las instituciones de microfinanciamiento provienen de modelos estandarizados en otros países que en el mejor de los casos se han adaptado al entorno nacional. Hasta ahora han tenido un *enfoque orientado hacia el producto*.²² Sin embargo, en la mayoría de las industrias maduras se ha dado una transición de una orientación hacia el producto a *una hacia el mercado*, por lo que es necesario crear productos adecuados a las necesidades de los clientes, no sólo los tradicionales de ahorro y crédito. La diversificación de los productos es el tercer reto por superar que puede abrir puertas para el desarrollo del mercado de las microfinanzas.

Quizá el principal desafío sea la sustentabilidad financiera. La mayoría de las instituciones depende de un número limitado de fuentes de fondeo. El Pronafim ha funcionado como banca

de segundo piso, al otorgar líneas de crédito a más de 50 instituciones. Otras entidades, como el Fonaes o los programas de la Secretaría de Agricultura, las apoyan de manera activa e incluso la banca de desarrollo las ha incluido en su red de intermediarios.

OPCIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SECTOR MICROFINANCIERO

Se plantean tres alternativas para fortalecer el desempeño del sector microfinanciero: a) la creación de nuevas redes y espacios de coordinación para mayor interconexión entre los actores; b) el establecimiento de mecanismos de autorregulación para una mayor transparencia del sector, y c) la diversificación de productos que puedan complementar las acciones de dicho sector en la mejora de la situación socioeconómica de sus clientes.

Mayor interconexión

Se requiere la organización de las microfinancieras en redes, de tal manera que se puedan promover mejores prácticas e intercambiar experiencias. Asimismo, se necesitan dos tipos de espacios de coordinación y de comunicación. El objetivo del primero será el establecimiento de estrategias para la mejora del desempeño de las organizaciones practicantes y para el cabildeo y propuestas de políticas hacia el Estado que beneficien al sector en su conjunto. Para esto es necesario promover una cultura de cooperación entre esas entidades (junto con una cultura de competencia de mercado). Respecto al espacio de comunicación se requiere aumentar las actividades en escala nacional para el intercambio de experiencias.

También hay que incrementar sus vínculos con otras instituciones financieras, de manera que las microfinancieras puedan acceder a otras fuentes de financiamiento. Un mecanismo útil para promover la vinculación son las garantías.²³ Esto se podría lograr mediante la canalización de recursos de los programas de la Secretaría de Economía que en la actualidad financian de manera directa a las microfinancieras para que operen como garantías. También se podría promover que los bancos sean los que realicen los préstamos, lo cual permitirá un acercamiento de aquéllas con los bancos y en el mejor de los casos se generarán relaciones de largo plazo, que en un futuro cuenten con la garantía pública.

Esta vinculación también debe darse con los clientes de las microfinancieras para que las microfinanzas avancen de manera

21. María del Carmen Díaz Amador, "El microcrédito: experiencia mexicana, retos y oportunidades", en *Financiamiento para emprendedores, El Mercado de Valores*, diciembre de 2001.

22. La orientación al producto significa que han ofrecido al mercado los servicios considerados buenos para el público sin tomar en cuenta sus necesidades reales

23. Nacional Financiera con su programa de garantías ha tenido éxito al vincular pequeñas empresas con bancos comerciales.

gradual hacia los servicios financieros tradicionales con el fin de que los usuarios tengan acceso a diferentes productos (plazos, importes y sistema de pagos, entre otros). Para ello es fundamental que la experiencia de pago de los microempresarios mostrada en las citadas instituciones se reconozca socialmente, y el mejor mecanismo es el buró de crédito. Hoy en día casi ninguna microfinanciera se encuentra vinculada a éste, pero sería conveniente hacerlo. Otra herramienta para impulsar la *graduación* es generar vínculos entre los socios y las instituciones financieras tradicionales mediante la apertura de cuentas de ahorro. De igual forma se hace necesario reorientar a los microempresarios exitosos con otros programas de capacitación que integren contenidos más avanzados.²⁴

Por último, es preciso destacar que una de las carencias más importantes del sector microfinanciero es la información. Hoy en día no se cuenta con suficientes bases de datos, estudios y reportes que apoyen la toma de decisiones. Para la mayor vinculación entre los diversos actores del sector debe crearse un observatorio de las microfinanzas, como una herramienta de reflexión y apoyo para la formulación de políticas e iniciativas tanto para el sector privado como para el público.

Mayor transparencia

Una respuesta del sector *practicante* de las microfinanzas ante el nuevo marco de la Ley de Ahorro y Crédito Popular es la autorregulación. Esta estrategia puede ser una alternativa en el caso de las que no capten ahorros o un complemento a la regulación del gobierno en el caso de que sí lo hagan.

Desde las redes se puede promover que los asociados se adhieran a un conjunto común de normas y prácticas. Por ejemplo, de acuerdo con McGuire en el caso de Filipinas, en 1996 se estableció el Proyecto para el Desarrollo de Estándares para Microfinanzas, financiado por la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID).²⁵ A partir de este proyecto se formó la Coalición Filipina para los Estándares Microfinancieros integrada por más de 56 instituciones que incluyen a las principales microfinancieras, el banco central, expertos en microfinanzas, organismos gubernamentales y donantes. Uno de los objetivos de la Coalición era elaborar una base de datos para establecer estándares, hacer análisis comparativos de desempeño (*benchmarking*) y documentar las mejores prácticas en dicho país. Con posterioridad la Coalición asesoraría a las microfinancieras en la adopción de esos estándares. Un

aspecto positivo de la iniciativa es la participación del banco central en el proceso, lo que le otorga mayor credibilidad.

En México las respectivas redes podrían cumplir múltiples funciones: promover estándares para sus miembros y velar por su cumplimiento, impulsar los análisis comparativos de desempeño, incentivar la adopción de códigos de ética y fomentar evaluaciones externas (como clasificaciones) o la contratación de auditores externos certificados. Esto generaría un escenario de mayor transparencia sobre todo para las instituciones que no estén bajo la supervisión formal de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, el cual podría facilitar el acceso a recursos financieros y técnicos por parte de los donantes e inversionistas en escalas nacional e internacional.

La autorregulación y los análisis comparativos pueden promover la credibilidad y la transparencia sin necesidad de incurrir en los altos costos que implicaría la aplicación de una nueva legislación para regular en específico a las microfinancieras que no captan ahorro. Para ello se proponen los siguientes instrumentos de autorregulación: a) el establecimiento de códigos de ética y práctica; b) el uso de clasificaciones como mecanismos de transparencia en la información, y c) el fortalecimiento de las redes y las asociaciones para llevar a cabo análisis comparativos.

DIVERSIFICACIÓN DE LA OFERTA

En general, las instituciones de microfinanciamiento en México se han limitado a ofrecer servicios de ahorro y crédito, mientras que en otros países han surgido nuevos productos, como el microseguro, cuya importancia ha crecido en los últimos años. El microseguro se destina a las personas de bajos ingresos²⁶ y se ha reconocido como un instrumento que podría disminuir la vulnerabilidad de estos grupos frente al riesgo de grandes pérdidas materiales. Según Brown y Churchill, el microseguro protege a los sectores de bajos ingresos de una forma más completa que otros instrumentos, como el crédito y el ahorro o la ayuda solidaria entre miembros de la comunidad.²⁷

A pesar de su potencial para reducir la vulnerabilidad de la población de bajos ingresos, el microseguro se ha tratado poco en México, mientras que en otros países como la India, Sudáfrica, Bangladesh, Uganda y Filipinas se empiezan a consolidar casos experimentales al respecto. Es importante

24. Aquí se hace indispensable la coordinación con otros actores que apoyan la capacitación, como Nacional Financiera o la Secretaría del Trabajo.

25. Paul McGuire et al., *Getting the Framework Right: Policy and Regulation for Microfinance in Asia*, 1998 <<http://www.bwtp.org/publications/>>.

26. CGAP, "Frequently Asked Questions", en *Microinsurance Focus*, 2003 <<http://www.ids.ac.uk/cgap/microinsurance/>>.

27. Warren Brown y Craig Churchill, *Providing Insurance to Low Income Households Part I: Primer on Insurance Principles and Products*, Microenterprise Best Practices, Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID), 1999.

señalar que muchas de estas experiencias se han originado en microfinancieras por el tipo de clientes con que trabajan y sus necesidades de instrumentos para reducir su vulnerabilidad. Además, se ha comprobado que los clientes de esas instituciones en México demandan dicho producto.²⁸

Un modelo de provisión de microseguro que ha mostrado su eficacia y eficiencia es la asociación de una microfinanciera con una aseguradora para complementar sus recursos. Por un lado, aquéllas conocen a los usuarios potenciales de este producto y saben cómo llegar a ellos, sus preferencias y su perfil; sin embargo, dado que el microseguro es una actividad del todo distinta al otorgamiento de crédito y a los instrumentos de ahorro, no cuentan con el conocimiento técnico ni con la experiencia necesaria. Por otro lado, las aseguradoras comerciales tienen dicho conocimiento, pero no conocen el mercado *micro*. Lo anterior sugiere que ambas entidades, así como los clientes de bajos ingresos, podrían beneficiarse de su asociación de la siguiente manera:²⁹

- La microfinanciera no necesita invertir recursos en la creación de una estructura operativa del seguro ni en la capacitación del personal; la introducción del producto al mercado se puede hacer con mayor rapidez; no tiene la obligación de cumplir con requisitos legales de reservas o capital ni con restricciones de inversión y otras políticas regulatorias; puede obtener ganancias mediante comisiones sobre ventas, y puede aprender el negocio sin el riesgo que implica elaborar por sí misma una nueva actividad.

- La aseguradora puede acceder a nuevos mercados, obtener información de los clientes potenciales por medio de los registros de la microfinanciera y disminuir los costos de transacción que entraña servir a un nuevo mercado. Para ello se puede utilizar la infraestructura y la organización que la microfinanciera ya tiene y aprender nuevas habilidades acerca de la forma de operar de ésta.

- Los sectores de bajos ingresos que hasta ahora no han tenido acceso a la protección de un seguro pueden tenerlo a un costo bajo y de acuerdo con sus posibilidades y necesidades.

CONCLUSIONES

Las microfinancieras son una vía eficaz para ofrecer servicios financieros a las personas que han estado al margen del sistema financiero convencional. No obstante, a pesar de

sus fortalezas persisten debilidades y retos que se vinculan con la diversidad y las asimetrías entre las organizaciones microfinancieras, así como con las relaciones poco sólidas entre los actores del sector.

Estos retos se identifican en tres líneas: la necesidad de una mayor interconexión entre los actores; el establecimiento de mecanismos de autorregulación para promover la transparencia y mejorar el desempeño del sector, y la diversificación de productos para responder a las necesidades de los clientes para reducir su vulnerabilidad.

Se plantea la importancia de las redes y su coordinación para establecer proyectos sectoriales que mejoren el desempeño de las organizaciones practicantes. También es necesario crear vínculos más estrechos entre universidades y centros de investigación con las organizaciones microfinancieras. El *observatorio de las microfinanzas* podría desempeñar un papel clave en este punto.

Se ha señalado que la autorregulación es una forma de reconocer la necesidad de la transparencia para convencer a la sociedad (en especial a los inversionistas y donantes) de que el sector microfinanciero es confiable.³⁰

Con respecto a la diversificación de los productos de las microfinancieras, el microseguro abrirá nuevos horizontes tanto para el sector asegurador como para el microfinanciero. Para el primero, este producto es un punto de entrada a un mercado masivo que le permitirá acumular experiencia para crear futuros productos destinados a diversos sectores (salud, agropecuario, propiedad, personas de bajos ingresos y microempresas) y mejorar la cultura del seguro en México. Para el segundo, el microseguro representa la posibilidad de aprender una nueva actividad, diversificar sus productos y ofrecer un mejor servicio a su clientela. Sin duda el mayor beneficio será reducir la vulnerabilidad de los socios.

En lo que respecta al sector público, ha realizado un importante esfuerzo al incluir las microfinanzas en su estrategia de crecimiento. Algunas secretarías de Estado e instituciones de desarrollo han creado herramientas de apoyo al sector, esfuerzo que se podría optimizar si se trabaja con mayor coordinación entre ellas.

Por último, las opciones planteadas abren puertas para el progreso del sector microfinanciero, en especial para las organizaciones practicantes. Ello contribuirá a mejorar su desempeño y construir un sistema sostenible a largo plazo de servicios financieros de calidad y a bajo costo, y por tanto el acceso a éstos del sector no bancarizado de la economía. 

28. Nidia Hidalgo Celarié, *Para asegurar a las personas de bajos ingresos: el microseguro en México*, Universidad Autónoma Chapingo, México, 2004.

29. Warrent Brown et al., *A Cautionary Note for Microfinance Institutions and Donors Considering Developing Micro Insurance Products*, Microenterprise Best Practices, USAID, diciembre de 2000.

30. Patrick Mc Allister, *Trust Through Transparency: Applicability of Consumer Protection Self-regulation to Microfinance*, Small Enterprise Education and Promotion Protection Task Force Discussion Draft, octubre de 2002.



TRÁMITES ADUANALES



TRANSPORTE



CONSOLIDACIÓN DE CARGA



CARTAS DE CRÉDITO



BANCOMEXT

Si tienes dudas sobre exportación, consulta a los expertos: “Asesoría Especializada Bancomext”

Consúltanos directamente, además de aclarar tus dudas, ponemos a tu servicio personal altamente especializado y calificado para asesorarte en:

- Documentos y trámites en el comercio exterior de México
- Tratamiento arancelario de importación y exportación en México y/o país de destino
- Formación del precio de exportación
- Correlación de fracciones arancelarias del Sistema Armonizado con el NALADI/NALADISA
- Asesoría legal básica sobre contratos internacionales
- Solución de controversias de comercio exterior, a través de COMPROMEX (Comisión para la Protección del Comercio Exterior de México)

Para mayor información comunícate a
EXPORTATEL :

01800 EXPORTA (01800 397 6782)

o entra a **bancomext.com**

y si lo prefieres, contáctanos vía mail en
asesoria@bancomext.gob.mx

**Bancomext evoluciona, se perfecciona
y trabaja por y para México.**



BANCOMEXT
TE AYUDA

Las cajas de ahorro: instrumentos de la sociedad civil

RAMÓN IMPERIAL
ZUÑIGA*



Desde hace más de 50 años el modelo social, económico y político de México no había mostrado la capacidad necesaria para incorporar a toda la población de manera eficiente y productiva. Grandes grupos sociales —tanto en el campo como en la ciudad— padecían una grave situación de pobreza y marginalidad.

Ante esto, la sociedad civil impulsó formas de organización social y participación responsable para revertir el deterioro de sus condiciones de vida. Parte de esta respuesta incluyó medios que posibilitaran la obtención de ingresos que satisficieran los mínimos de bienestar; ejemplo de ello fueron las cajas populares. Estas instituciones encontraron la fórmula para que la gente acumulara con provecho grandes montos de efectivo, mediante la creación de reservas como consecuencia de renunciar al uso de sus ingresos. Esto es lo que hace el ahorro: se depositan ingresos renunciando a su uso actual, a cambio de poder retirarlo todo o en parte en el futuro. Los préstamos funcionan de manera similar pero en sentido inverso: permiten obtener montos ahora, a cambio de renunciar a ingresos en el futuro. Este mecanismo se puede definir como *servicios financieros*, cuya masificación ha permitido la movilización de los depósitos de ahorro, pequeños y frecuentes, entre la población de escasos recursos.

* Presidente del Consejo Mexicano del Ahorro y Crédito Popular.

ANTECEDENTES

El proceso de fomento y de estructuración de las cajas populares lo inició la iglesia católica mediante el trabajo realizado por el Secretariado Social Mexicano, el cual destacó que la orientación adecuada del ahorro, aun entre los más pobres, era uno de los motores más importantes del desarrollo popular autosuficiente. Las cajas de ahorro tienen su origen en los montepíos que administraban las sacristías de las parroquias para atender necesidades económicas de sus fieles, así como para realizar obras y servicios de beneficio común.¹ En 1951, por gestiones del Secretariado Social Mexicano dirigido por Pedro Velázquez, después de publicar folletos sobre las cajas populares, se constituyeron las tres primeras en la Ciudad de México.

Naturaleza de las cajas de ahorro

Las cajas populares se concibieron como organizaciones de mutua ayuda formadas por personas que comparten un vínculo común natural y se asocian para ahorrar en conjunto con el fin de fomentar préstamos fáciles para resolver sus propias necesidades. Las cajas de ahorro admiten a todo tipo de participantes que puedan hacer uso de sus servicios y estén dispuestos a asumir la responsabilidad de ser socios. Adoptan un régimen democrático de gobierno: en asamblea eligen a sus cuerpos directivos formados por sus propios miembros.

Los socios aportan el capital social; subsistieron y evolucionaron sin apoyos ni reconocimiento gubernamentales. La sociedad organizada en las cajas ha sostenido a sus administraciones y ha contribuido a su propio crecimiento. Son un claro modelo de organización colectiva de ayuda mutua y de compromiso con la comunidad.

Las cajas de ahorro en México

Tras visitar diversas organizaciones cooperativas en Estados Unidos y conocer numerosas formas de organización social para iniciar el movimiento popular mexicano de ahorro y crédito, el sacerdote Manuel Velázquez, considerado el fundador de este movimiento, identificó el modelo de las cajas populares.

Los sacerdotes Manuel y Pedro Velázquez decidieron utilizar el término de *cajas populares* que a su vez empleó Alfonso Desjardins desde 1900 en Canadá oriental. Teniendo como

1. Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef), *Las cajas de ahorro: proteja su dinero*, mayo de 2000.

Las cajas populares [...] son un claro ejemplo de organización colectiva de ayuda mutua y de compromiso con la comunidad

premisas la promoción de la organización social y el impulso al cooperativismo democrático, la educación popular y la participación política, se conformó en el país un sistema de ahorro y crédito con base en la unión y el ahorro, el cual perdura como el movimiento popular financiero más importante de México.

Las tres primeras cajas se establecieron en 1951, pero hasta 1954 se convocó al primer Congreso Nacional de Cajas Populares, que constituyó el Consejo Central de Cajas Populares.

Las cajas populares de todo el país se agruparon en federaciones regionales, lo cual mejoró la organización de estas instituciones y amplió su cobertura.

La Confederación Mexicana de Cajas Populares se fundó 10 años después, lo que marcó una nueva etapa en la historia de las cajas populares, ya que promovió la unificación de las federaciones de Yucatán, Jalisco, el Distrito Federal, el Estado de México, Zacatecas, Coahuila y Querétaro.

Hacia enero de 1964 había en total unas 500 cajas populares con poco más de 30 000 asociados y ahorros cercanos



Otro momento clave en la historia de las cajas populares fue la reforma de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito en diciembre de 1991, que dio origen a las sociedades de ahorro y préstamo (SAP), figura jurídica por la cual optaron varias cajas populares

a 12 millones de pesos. La Confederación Mexicana de Cajas Populares se instituyó para proporcionar a sus asociadas, las federaciones, servicios de educación cooperativa y asesoría técnica y para propiciar nuevas formas de sistemas de financiamiento entre los socios. A cambio, las federaciones efectuaban aportaciones económicas para el sustento de la Confederación.

Entre los servicios más notables estaba el otorgamiento de créditos accesibles para incrementar el fondo de operación de las federaciones, supervisar el funcionamiento interno, proteger a los socios por medio de seguros sobre sus ahorros y sus préstamos, representar al movimiento ante toda persona o institución nacional o internacional, así como dar fianzas de manejo honesto a su personal y proteger los bienes de las cajas contra pérdidas. Esto manifestaba que el carácter civil prevalecía después de 10 años de una etapa formativa en la que los sacerdotes actuaron como asesores morales.

Esta etapa de transición significó el primer gran reto para las organizaciones en que participaban el clero y la sociedad civil: por un lado, un pueblo con poco conocimiento y destreza en los manejos administrativos, y por el otro un crecimiento de las cajas que implicaba una enorme carga de trabajo.

A partir de 1960 se desarrolló una etapa natural de capacitación en la práctica de los dirigentes, los líderes sociales que

tomaron el control de las cajas de ahorro. Desde 1970 la organización de las cajas populares se caracteriza por una independencia casi total de la iglesia católica y también por la orientación empresarial que se le dio. Dejaron de conducirse con una administración doméstica para hacerse profesional, y quedó atrás el voluntariado de dos o tres directivos que le dedicaban sólo una hora a la organización, para proceder a contratar personal con horario definido y servicio al público.

Sin duda, las normas morales y la disciplina en el manejo de los recursos establecidas por la Confederación fueron elementos clave para que las cajas populares se convirtieran en lo que hasta ahora son, además de consolidar la democracia en la toma de decisiones.

Otro momento clave en la historia de las cajas populares fue la reforma de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito en diciembre de 1991 que dio origen a las sociedades de ahorro y préstamo (SAP), figura jurídica por la cual optaron varias cajas populares para obtener reconocimiento legal; sin embargo, el movimiento organizado sufrió una serie de escisiones. En agosto de 1994 una reforma de la Ley General de Sociedades Cooperativas reconoció a la cooperativa de ahorro y préstamo como una modalidad de la de consumo, por lo que varias cajas se separaron de la Confederación y optaron por la figura jurídica de sociedad cooperativa. Con ello la mayoría de las cajas populares que estaban en proceso de autorización como SAP adoptó la figura de cooperativa. Como resultado en 1998 la Confederación Nacional, que había tenido gran liderazgo, se dividió en:

- la Caja Popular Mexicana SAP;
- la Confederación Nacional Mexicana de Cooperativas de Ahorro y Préstamo;
- la Asociación Nacional de Uniones Regionales de Cooperativas, y
- la Asociación Mexicana de Sociedades de Ahorro y Préstamo.

Por último, se generaron y mantuvieron cajas integradas en organismos regionales o dispersas. De 1991 a 1994, unas 500 cajas populares que operaban sin regulación alguna se transformaron en sociedades de ahorro y préstamo o en sociedades cooperativas de ahorro y préstamo.

El sector del ahorro y el crédito populares lo constituyen en la actualidad las cajas populares, las cooperativas de ahorro y préstamo, las sociedades de ahorro y préstamo, las instituciones y organismos financieros rurales, las cajas solidarias y las microfinancieras (en su mayoría federadas y, a su vez, reunidas en el Consejo Mexicano del Ahorro y Crédito Popular, Comacrep, A.C.), así como diversas organizaciones de la sociedad civil que realizan actividades microfinancieras

aunque no sea su actividad principal sino un medio para lograr fines como el desarrollo de sus comunidades.

Las organizaciones iniciaron en 2001 un proceso para la reagrupación, profesionalización y consolidación del sector. El ahorro y crédito popular se considera un proceso de organización ciudadana irreversible que comenzó con la propuesta de un marco regulatorio y promotor amplio y convergente. Quizá el mayor de sus retos sea transitar de la etapa de la informalidad a la formalidad reglamentaria, lo que definirá las bases del otorgamiento de servicios financieros para los próximos 10 años y, por consiguiente, la posición del sector en un sistema financiero cada vez más globalizado, competido y mercantilizado. En todo ello ha de ser consecuente con el reto social de sustentar los principios y los valores cooperativos: la ayuda mutua y el compromiso con la sociedad.

Hoy en cambio se reconoce la importancia de proveer servicios financieros a toda la población, en especial la de menores ingresos. Alrededor de 80% de los mexicanos carece de acceso a estos servicios. Por ello, individuos que buscaban autoemplearse han encontrado en la caja popular la fórmula para realizar un proyecto productivo o prestar servicios. Por una parte, se promueve la consolidación de empleos que de no recibir el crédito es muy probable que desaparecieran. Por la otra, se crean puestos de trabajo en zonas marginadas.

LA TRANSICIÓN HACIA LA FORMALIZACIÓN

La Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP) de México, aprobada en 2001, establece un marco legal al cual está transitando un gran número de organizaciones de finanzas populares como cajas populares, cooperativas, cajas de ahorro, uniones de crédito, microbancos, cajas solidarias, entre otras, las cuales se convertirán en entidades de ahorro y crédito popular autorizadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).

La transición está demostrando que para alcanzar los estándares exigidos por la LACP y su reglamentación secundaria y prudencial, se requerirán fuertes ajustes en las estructuras operativas para fortalecer las áreas contables, modernizar los sistemas de información, capacitar al personal, robustecer la estructura de capital, integrar nuevos órganos de fiscalización y de control interno, así como modernizar los equipos y tecnologías, lo que exige un cuantioso incremento de los costos y las inversiones de las entidades de ahorro y crédito popular.

Para cumplir con la ley, esas entidades deben integrarse en una federación, que es un organismo de integración profesional. Las federaciones a su vez deben crear una unidad de supervisión con personal certificado. Para asumir estos costos,





las entidades deberán pagar nuevas y crecientes cuotas de supervisión dependiendo de la federación a la que pertenezcan.

Un tercer nivel de organización es la Confederación Mexicana de Cajas Populares, integrada por las federaciones y que tendrá a su cargo el Fondo de Protección de Depósitos, organismo encargado de proteger el ahorro de los socios y clientes de aquellas entidades.

Se han identificado las siguientes tendencias en los mercados financieros.

a) Mayor competencia, en la forma de competidores con propensión a las finanzas totales. Por ello dichas entidades

deben constituirse en intermediarios financieros completos, superar la política de nichos, buscar sinergia sistémica (redes, estructuras de integración verticales).

b) Mayores requerimientos de las entidades de supervisión y control.

c) Desarrollo de tecnologías modernas de información y comunicación, banca electrónica, etcétera.

d) Cambios demográficos.

e) Nuevas necesidades de los usuarios, ya que se identifica un auge en el mercado microfinanciero, innovaciones constantes en la oferta de productos financieros, usuarios en espera de mayor calidad de servicios y atención a la medida, aunado a la capacidad de resolver problemas, no sólo de vender productos, lo que deriva en la disminución de la fidelidad de los usuarios.

f) Necesidad de bajar costos y aumentar la productividad, ante los márgenes financieros en disminución, el incremento de la demanda de los usuarios frente a la calidad del asesoramiento y autoservicio, el bajo grado de automatización, los procesos no optimizados en áreas de soporte y los altos costos de personal.

El sector ha asumido el compromiso de integrarse a la LACP y al sistema de supervisión auxiliar, pero es compleja para los organismos de base (cajas populares, cooperativas, sociedades de ahorro y préstamo, etcétera), la mayoría de los cuales no está todavía en condiciones de soportar los costos por las estructuras societarias y las instancias de supervisión necesarias. Sólo un número limitado de entidades con volúmenes relevantes de activos podrán absorber en el corto plazo

CONSEJO MEXICANO DEL AHORRO Y CRÉDITO POPULAR: ORGANISMOS AFILIADOS, DICIEMBRE DE 2003 (MILES DE PESOS)

Organización	Socios	Sucursales	Número de entidades	Activos	Captación	Cartera
Federación de Cajas Populares Alianza	149 038	95	24	2 399 510	2 042 078	1 424 018
Federación Regional de Cooperativas de Ahorro y Préstamo Centro-Sur ¹	34 618	13	17	408 543	364 862	253 686
Federación Regional de Cooperativas de Ahorro y Préstamo, Noreste	111 971	75	12	1 103 403	933 373	852 133
Sistema Cooperativa Peninsular	98 895	125	10	1 108 842	1 077 610	794 320
UNISAP ² de Occidente	270 660	125	33	2 888 868	2 380 566	1 078 098
Federación Mexicana de Entidades de Ahorro y Crédito ¹	813 170	387	8	8 136 445	7 187 571	5 536 819
Federación de Instituciones y Organismos Financieros Rurales	8 880	14	8	30 434	19 012	19 927
Consejo Coordinador Nacional de Cajas Solidarias	308 845	295 ^a	298	854 859	448 335	792 197
Totales	1 796 077	834	410	16 930 904	14 453 407	10 751 198

1. Datos a noviembre de 2003. 2. Unión Regional de Cajas Populares y Cooperativas de Ahorro y Préstamo.

a. Además cuenta con 5 112 cajas locales.

Fuente: Consejo Mexicano del Ahorro y Crédito Popular.

CONSEJO MEXICANO DEL AHORRO Y CRÉDITO POPULAR: COBERTURA GEOGRÁFICA



Fuente: Consejo Mexicano del Ahorro y Crédito Popular.

todos los gastos relativos. Por otra parte, también se debe considerar la instrumentación de los nuevos mecanismos de seguridad para los ahorradores, como el Fondo de Protección de Depósitos del sector.

El sector del ahorro y crédito popular y su repercusión social son muy importantes. Aquél cuenta con cerca de 600 entidades, de las cuales más de 400 han mostrado su decisión de incorporarse a la LACP; presta servicios a tres millones de personas (entre socios, socios menores y clientes); cuenta con activos por cerca de 2 000 millones de dólares, y dispone de más de 1 300 sucursales o puntos de atención en todo el país.

Por desgracia no hay estudios en los que se determine la contribución del sector en rubros como generación de empleos, tipos de crédito otorgados, desarrollo de los sujetos de crédito, creación o fomento de microempresas, fortalecimiento de las estructuras sociales, participación de género, etcétera. Baste señalar como ejemplo que tan sólo las organizaciones afiliadas al Comacrep (que abarca 80% del sector) otorgan cada año 2.5 millones de financiamientos, por una cantidad global de 25 millones de dólares, con lo que queda de manifiesto la vocación y la contribución social de estas instituciones.

El Comacrep se integró en forma el 20 de febrero de 2001 para unificar a las organizaciones dedicadas al fomento del ahorro popular y al otorgamiento de créditos con mecanismos de fácil acceso. Desde su origen tiene las misiones de impulsar el desarrollo del sector en el ámbito nacional, mejorar y optimizar su funcionamiento, así como garantizar y

proteger los ahorros de los usuarios, los cuales representan al segmento de la población con menos ingresos.

El Comacrep cristalizó los anhelos de reintegración del sector cooperativista manifestados un lustro atrás. En ese sentido, recogió la estafeta de la antigua Confederación Mexicana de Cajas Populares que durante cuatro decenios aglutinó a la generalidad del cooperativismo de ahorro y crédito de México. Pero, además, el Comacrep incorporó las organizaciones que operan en el sector rural a la figura de cajas solidarias, uniones de crédito del sector social y microbancos, así como a las organizaciones no gubernamentales especializadas en el microcrédito.

El Comacrep tiene la encomienda no sólo de representar ante instancias nacionales e internacionales a las instituciones afiliadas, sino de gestionar la obtención de recursos para facilitar su incorporación formal al sistema financiero mexicano, para garantizar la formalización jurídica y contribuir a consolidar la confianza en el funcionamiento del nuevo sistema de financiamiento popular apoyando a sus afiliados en los siguientes rubros:

- 1) capacitación, reculturización y profesionalización de dirigentes y funcionarios;
- 2) supervisión auxiliar;
- 3) apertura de un fondo de protección de depósitos, y
- 4) creación de un modelo de fortalecimiento institucional de entidades y organismos de integración.

En la actualidad el Consejo tiene el reto de ampliar la diversidad de los servicios financieros que brinda a 20 millones de mexicanos en el territorio nacional. Es muy necesario apoyar durante la transición a las distintas entidades por el alto valor social de una banca popular, por el gran efecto favorable en el ingreso de las familias pobres, por el desarrollo económico y por el servicio público que proporcionan a los sectores más desfavorecidos de la población. 

Bibliografía complementaria

- Eguía Villaseñor, Florencio, *Nuestro voto al progreso*, Confederación Mexicana de Cajas Populares, 1996.
- Imperial Zuñiga, Ramón, y Fidel Ramírez Guerra, *Banca social. Historia, actualidad y retos*, Consejo Mexicano del Ahorro y Crédito Popular, 2003.
- Johnson, Susan, y Ben Rogaly, *Microfinanciamiento y reducción de la pobreza*, Universidad de Colima, 1997.
- Mansell, Catherine, *Las finanzas populares en México*, McGraw Hill, 1995.
- Velázquez Hernández, Manuel, *Las cajas populares y la utopía*, Confederación Mexicana de Cajas Populares, 1991.

El crecimiento de México y su interdependencia con Estados Unidos

ADRIÁN DE LEÓN
ARIAS*



Una preocupación en el estudio de la economía mexicana es la relación entre ésta y la estadounidense. En este trabajo se evalúa de forma empírica la correlación de largo plazo entre el PIB de México y el de Estados Unidos y se examina si la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ha llevado a una mayor integración entre ambas economías.

La nueva metodología empírica, desarrollada para discernir la relación de dos variables en el largo plazo, consiste en el análisis de cointegración. Esta técnica es particularmente adecuada para estudiar los comovimientos de largo plazo entre variables en una dimensión temporal, ya que determina tanto la tendencia de las variables a permanecer *alineadas* una con otra por largos períodos cuanto los *desajustes* de corto plazo, por ejemplo los generados por fluctuaciones cíclicas. El análisis de cointegración se ha utilizado en muchos estudios para evaluar la relación significativa entre mercados de valores, tanto en una región como entre ellas.¹ Sin embargo, poca investigación se ha emprendido para establecer el posible comovimiento de largo plazo entre el PIB de Estados Unidos y el de México en cuanto a sus series de tiempo. Hay estudios cuyo interés central es la identificación de la sincronía de los

* Profesor e investigador del Departamento de Estudios Regionales de la Universidad de Guadalajara <laa02511@ucea.udg.mx>. El autor agradece a Irving J. Llamosas Rosas su valiosa asistencia de investigación y dedicación a este proyecto.

1. Bradley T. Eiwng, James E. Payne y Clifford Sowell, "NAFTA and North America Stock Market Linkages: An Empirical Note", *The North American Journal of Economics and Finance*, vol. 10, núm. 2, Greenwich, 1999, pp. 443-451.

ciclos económicos entre ambos países.² La razón de este *desinterés* puede ser que se haya tratado de analizar la relación entre ambas economías mediante una variable intermedia, tal como las exportaciones³ o los problemas de balanza de pagos.⁴ De hecho se ha encontrado una sincronía entre los ciclos económicos de la economía de Estados Unidos con la manufactura y la balanza comercial mexicana.⁵

En el primer apartado se presentan las pruebas de raíz unitaria de Dickey-Fuller (DF) con objeto de identificar el orden de integración de cada una de las series para aplicar el procedimiento de cointegración de Eagle-Granger, así como un modelo de corrección de errores para identificar si existe una tendencia común de largo plazo entre las dos economías y si el establecimiento del TLCAN coincide con un mayor comovimiento entre estas economías. La segunda sección describe los datos, la metodología y los resultados empíricos, mientras que la última parte provee las conclusiones del estudio.

BASE DE DATOS, RAÍCES UNITARIAS Y COINTEGRACIÓN

En la gráfica se muestra la evolución trimestral del PIB real de México y Estados Unidos de 1980 a 2000, medida en logaritmos, con base en el índice de precios de 1993 para el primer país y de 1996 para el segundo. Como se puede observar, el desempeño de ambas economías sigue una tendencia hacia arriba pero con diferentes ritmos de crecimiento y de estabilidad.

A pesar de que la gráfica sugiere una cercana asociación entre los movimientos de ambas economías, la sincronía de la relación no es obvia. Uno de los problemas que dificultan identificar esa relación son los diferentes momentos de ajustes estacionales utilizados en la presentación de los datos. Los de Estados Unidos están ajustados estacionalmente por el Census Bureau de ese país, mientras que los de México lo están con base en un promedio móvil a cuatro rezagos. El INEGI publica una serie del PIB trimestral ajustada estacionalmente,

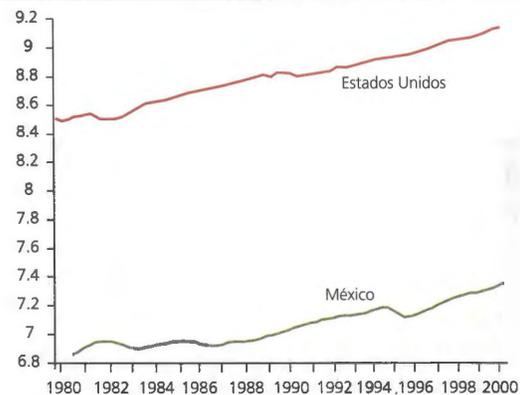
- Alberto T. García, *Estabilidad en variables nominales y el ciclo económico: el caso de México*, Documento de Trabajo núm. 2000-03 del Banco de México, noviembre de 2000; Alberto T. García y Óscar V. Treviño, *Integración comercial y sincronización entre los ciclos económicos de México y Estados Unidos*, Documento de Trabajo núm. 2000-03 del Banco de México, mayo de 2002, y Víctor M. Cuevas, "Unión monetaria y ciclos económicos en América del Norte", *Análisis*, vol. XV, núm. 32, México, 2000, pp. 43-62.
- Julio L. Gallardo y C. Guerrero de L., "Crisis externa y competitividad de la economía mexicana", *El Trimestre Económico*, núm. 260, México, octubre-diciembre de 1998, pp. 582-598.
- Juan Carlos Moreno-Brid, "Mexico's Economic Growth and the Balance of Payments Constraint: A Cointegration Analysis", *International Review of Applied Economics*, vol. 13, núm. 1, Nueva York, 1999, pp. 150-159.
- Alberto T. García y Óscar V. Treviño, op. cit.

siguiendo un procedimiento cercano al del Census Bureau, pero sólo está disponible a partir de 1994.

En el cuadro 1 se presentan las tasas de crecimiento promedio anual del PIB en todo el período y en dos segmentos que a su vez ilustran un comovimiento entre ambas economías, ya que muestran una aparente asociación en los ritmos de crecimiento entre éstas. En particular, a mayores tasas de crecimiento en Estados Unidos, mayores tasas de crecimiento en México.

Para evaluar si hay una asociación significativa entre el desempeño de ambas economías en el largo plazo, como lo sugiere el conocimiento común, se precisa una evaluación econométrica más formal. Ya que la perspectiva adoptada en este modelo es de largo plazo, se requieren métodos que de

MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS: PIB REAL, 1980-2000 (VARIACIÓN PORCENTUAL)



Notas. El PIB de México, con ajuste estacional propio en logaritmos con base 1993; INEGI; Banco de Información Electrónica (BIE). El de Estados Unidos con ajuste estacional en logaritmos con base 1996; Economics & Statistics Administration; Departamento de Comercio de Estados Unidos, Bureau of Economic Analysis; National Income and Product Accounts. Las cifras de 1980 corresponden al primer trimestre y las de 2000 al segundo trimestre.

C U A D R O 1

ESTADOS UNIDOS Y MÉXICO: TASA MEDIA ANUAL DE CRECIMIENTO DEL PIB, 1980-2000 (PORCENTAJES)

	1980 ^a -2000 ^b	1980-1994 ^b	1994 ^a -2000 ^b
Estados Unidos	3.094	2.681	3.917
México	2.583	2.192	3.374

a. Al primer trimestre.
b. Al segundo trimestre.

Fuente: México: Banco de Información Electrónica (BIE); <<http://dgcnesyp.inegi.gob.mx/BDINE/A10/A10.HTM>>. Estados Unidos: Economics & Statistics Administration; Departamento de Comercio de Estados Unidos; Bureau of Economic Analysis; National Income and Product Accounts <<http://www.bea.doc.gov/bea/dn/gdplev.htm>>.

ESTADOS UNIDOS Y MÉXICO: PRUEBA DE RAÍZ UNITARIA DEL PIB, 1980-2000 (DICKEY-FULLER)

	Estadístico t	Valor P	Dickey-Fuller
1980^a-2000^b			
Serie original			
LnUSA	- 2.83935	0.18287	ADF(4)
LnMEX	- 1.45707	0.84337	ADF(10)
LnUSA	- 3.37252	0.055169	ADF(6)
LnMEX	- 3.44801	0.045296	ADF(10)
1980^a-1994^b			
Serie original			
LnUSA	- 2.40646	0.37619	ADF(3)
LnMEX	- 1.19906	0.91070	ADF(9)
Serie en primeras diferencias			
LnUSA	- 3.54841	0.034489	ADF(4)
LnMEX	- 3.38867	0.052920	ADF(8)
1994^a-2000^b			
Serie original			
LnUSA	- 0.53799	0.98187	ADF(10)
LnMEX	- 1.94238	0.63243	ADF(10)
Serie en primeras diferencias			
LnUSA	1.99766	0.057	DF-sin tend.
LnMEX	- 3.25014	0.004	DF-tend.

1. Al primer trimestre.
 2. Al segundo trimestre.
 Nota: ADF: Prueba de Dickey Fuller aumentada.

modo explícito consideren la no estacionalidad de las series de tiempo incluidas; de lo contrario, las conclusiones obtenidas podrían basarse en relaciones espúreas. Las recientes contribuciones a la literatura de cointegración entre mercados de valores reflejan esta preocupación y hacen un uso frecuente de métodos de evaluación de raíces unitarias y análisis de cointegración. En el presente estudio se reproduce esta metodología en el caso de la cointegración entre los PIB de México y Estados Unidos.

La parte empírica del estudio se centra en la estimación de la asociación de largo plazo entre el producto de los dos países mediante un análisis de cointegración trimestral (medidos en logaritmos) del PIB en términos reales.

El análisis empírico se desarrolla en dos etapas. En la primera se establece un procedimiento secuencial de la prueba de Dickey-Fuller (DF) para determinar el orden de integración de los respectivos PIB. En este caso, la prueba DF se desarrolla de la siguiente manera:

$$\Delta Y_t = \delta Y_{t-1} + u_t \quad [1]$$

$$\Delta Y_t = \beta_1 + \delta Y_{t-1} + u_t \quad [2]$$

$$\Delta Y_t = \beta_1 + \beta_2 t + \delta Y_{t-1} + u_t \quad [3]$$

$$\Delta Y_t = \beta_{-1} + \beta_2 t + \delta Y_{t-1} + a_t \sum \Delta Y_{t-1} + \epsilon_t \quad [4]$$

donde t es la variable tiempo, Y el PIB o el ingreso, ΔY el aumento en dicho nivel de producto en un período determinado, β_1 el intercepto, $\beta_2 t$ el término de tendencia, u_t el término de error estocástico que sigue los supuestos clásicos, y δ la variable de control para determinar si la ecuación cumple con una caminata aleatoria (raíz unitaria, $\delta = 1 - \rho$).

En cada caso, la hipótesis nula es que $\delta = 0$, es decir, existe una raíz unitaria, lo que significa que es muy probable que la serie siga algún patrón no estacionario. Los resultados de la prueba de DF se presentan en el cuadro 2. Como puede observarse, no se puede rechazar que $\beta = 0$, pero para las series en sus primeras diferencias no se puede rechazar que β sea diferente de cero, por lo que ambas series se pueden considerar integradas de grado uno. Los datos para los dos subperíodos muestran que las series continúan siendo estacionarias en sus primeras diferencias.

El segundo paso en el análisis fue evaluar la existencia de cointegración mediante dos métodos: 1) la evaluación del valor del estadístico de Durbin-Watson (DW), a partir de la regresión por mínimos cuadrados ordinarios de las series originales, y 2) aplicar la prueba de Eagle-Granger a fin de identificar cointegración entre ambas series, ya que como se vio, éstas son integradas de orden uno, $I(1)$. Esa prueba consiste en someter los residuales de las regresiones estimadas en el

método anterior a una prueba de raíz unitaria para evaluar su estacionalidad. Aunque en este caso se reconsideran los valores críticos de la prueba de Dickey-Fuller.

El primer método en particular consiste en calcular la siguiente regresión por mínimos cuadrados ordinarios y estimar su estadístico de DW:

$$\ln MEX_t = \beta_1 + \beta_2 \ln USA_t + \epsilon_t \quad [5]$$

Donde $\ln MEX_t$ y $\ln USA_t$ son los logaritmos naturales del PIB mexicano y estadounidense en el período t , respectivamente.

Es relevante notar que los valores críticos de la DW son reconsiderados, ya que como se sabe la prueba de DW evalúa la hipótesis nula de que el estadístico de DW es igual a $2(1 - \rho)$, por lo tanto $\rho = 1$ (esto es, existe raíz unitaria) corresponde a una DW = 0 como hipótesis nula. Existen valores críticos apropiados⁶ al nivel de 1, 5 y 10 por ciento para probar la hipótesis nula de DW=0 y éstos son de 0.511, 0.386 y 0.322, respectivamente.⁷

Con el fin de evaluar la cointegración en las variables a partir del primer método, en el cuadro 3 se presentan los valores de DW obtenidos de la regresión de las series con una

6. Robert F. Engle y C.W.J. Granger, "Co-integration and Error Correction: Representation, Estimation, and Testing", *Econometrica*, vol. 55, núm 2, marzo de 1987, pp. 143-159.
 7. Damodar Gujarati, *Econometría*, McGraw-Hill, México, 1999.

constante para el período considerado, así como para los dos subperíodos. Como se puede observar, los valores de DW obtenidos para los tres períodos son mayores al valor crítico 0.511, que consiste en nivel de confianza menor que 1%. Por tanto, con base en este criterio, se puede decir que existe coin-

tegración entre ambas series en los períodos considerados. Aún más, con base en el valor estimado de los coeficientes, de manera preliminar se puede decir que la elasticidad del PIB de México (LOGSMEX) respecto al PIB de Estados Unidos (LOGUSA) es mayor en el período posterior a 1994.

C U A D R O 3

PIB DE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS, PRUEBA DE COINTEGRACION CON BASE EN DURBIN-WATSON, 1980-2000

1980^a-2000^a

Variable	Coefficiente estimado	Error estándar	Estadístico t	Valor p
C	7.64090	0.285077	26.8029	[.000]
LOGUSA	0.719600	0.032441	22.1820	[.000]

Variable dependiente: LOGMEX
Muestra actual: de 1 a 82
Número de observaciones: 82

Media de la variable dependiente = 13.9631
Desviación estándar de la variable dependiente = 0.144867
Suma de los errores al cuadrado = 0.237731
Varianza de los errores = 0.297164 E-02
Error estándar de la regresión = 0.054513
R cuadrada = 0.860150
R cuadrada ajustada = 0.858402

Contraste del tipo multiplicadores de Lagrange para heterocedasticidad = 1.51427 [.218]
Durbin-Watson = 0.670709 [<.000]
Prueba de Jarque-Bera = 1.97125 [.373]
Prueba de Ramsey de error en la especificación de una regresión (RESET2) = 42.9758 [.000]
F (zero slopes) = 492.043 [.000]
Schwarz B.I.C. (criterio de especificación de Bayes) = - 5.73585
Logaritmo de la función de verosimilitud = 123.224

1980-1994^a

Variable	Coefficiente estimado	Error estándar	Estadístico t	Valor p
C	9.09732	0.472641	19.2478	[.000]
LOGUSA	0.551238	0.054389	10.1352	[.000]

Variable dependiente: LOGMEX
Muestra actual: de 1 a 57
Número de observaciones: 57

Media de la variable dependiente = 13.8871
Desviación estándar de la variable dependiente = 0.088902
Suma de los errores al cuadrado = 0.154341
Varianza de los errores = .280620E-02
Error estándar de la regresión = 0.052974
R cuadrada = 651286
R cuadrada ajustada = 0.644945

Contraste del tipo multiplicadores de Lagrange para heterocedasticidad = 2.70250 [.100]
Durbin-Watson = 0.674886 [<.000]
Prueba de Jarque-Bera = 1.42735 [.490]
Prueba de Ramsey de error en la especificación de una regresión (RESET2) 38.8875 [.000]
F (zero slopes) = 102.722 [.000]
Schwarz B.I.C. (criterio de especificación de Bayes) = - 5.76978
Logaritmo de la función de verosimilitud = 87.6023

1994^a-2000^b

Variable	Coefficiente estimado	Error estándar	Estadístico t	Valor p
C	5.11303	0.926187	5.52051	[.000]
LOGUSA	1.00213	0.102892	9.73959	[.000]

Variable dependiente: LOGMEX
Muestra actual: de 57 a 82
Número de observaciones: 26

Media de la variable dependiente = 14.1334
Desviación estándar de la variable dependiente = 0.085699
Suma de los errores al cuadrado = 0.037074
Varianza de los errores = 0.154474E-02
Error estándar de la regresión = 0.039303
R cuadrada = 0.798081
R cuadrada ajustada = 0.789668

Contraste del tipo de Lagrange para heterocedasticidad = 5.59035 [.018]
Durbin-Watson = 1.46003 [<.106]
Prueba de Jarque-Bera = 0.273972 [0.872]
Prueba de Ramsey de error en la especificación de una regresión (RESET2) = 3.32618 [.081]
F (zero slopes) = 94.8596 [.000]
Schwarz B.I.C. (criterio de especificación de Bayes) = - 6.30232
Logaritmo de la función de verosimilitud = 48.2959

a. Al primer trimestre.
b. Al segundo trimestre.

Como se mencionó, el segundo método consiste en estimar los residuales de la siguiente regresión: y aplicar a los residuales una prueba de raíces unitarias, tal que:

$$\Delta \ln \text{MEX}_t = \beta_1 + \beta_2 \Delta \ln \text{USA}_t + \hat{u}_t \quad [6]$$

$$\Delta \hat{u}_t = \delta \hat{u}_{t-1} \quad [7]$$

C U A D R O 4

PIB DE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS: PRUEBA DE ENGLE-GRANGER, 1980-2000

1980^a-2000^b

Variable dependiente: DRES
Muestra actual: de 2 a 82
Número de observaciones: 81

Media de la variable dependiente = 0.109854E-02
Desviación estándar de la variable dependiente = 0.044631
Suma de los errores al cuadrado = 0.133970
Varianza de los errores = 0.167462E-02
Error estándar de la regresión = 0.040922
R cuadrada = 0.159589
R cuadrada ajustada = 0.159589

Contraste del tipo multiplicadores de Lagrange para heterocedasticidad = 2.64386 [.104]
Durbin-Watson = 2.70880 [<1.00]
Prueba de Jarque-Bera = 1.23880 [.538]
Prueba de Ramsey de error en la especificación de una regresión (RESET2) = 0.482834 [.489]
Schwarz B.I.C. (criterio de especificación de Bayes) = -6.35034
Logaritmo de la función de verosimilitud = 144.452

Variable	Coefficiente estimado	Error estándar	Estadístico t	Valor p
@RES (-1)	-0.331501	0.084988	-3.90057	[.000]

1980^a-1994^b

Variable dependiente: DRES
Muestra actual: de 2 a 57
Número de observaciones: 56

Media de la variable dependiente = 0.180766E-02
Desviación estándar de la variable dependiente = 0.043480
Suma de los errores al cuadrado = 0.087096
Varianza de los errores = 0.158356E-02
Error estándar de la regresión = 0.039794
R cuadrada = 0.163458
R cuadrada ajustada = 0.163458

Contraste del tipo multiplicadores de Lagrange para heterocedasticidad = 5.07511 [.024]
Durbin-Watson = 2.74912 [<1.00]
Prueba de Jarque-Bera = 0.311523 [.856]
Prueba de Ramsey de error en la especificación de una regresión (RESET2) = 0.643737 [.426]
Schwarz B.I.C. (criterio de especificación de Bayes) = -6.39422
Logaritmo de la función de verosimilitud = 101.590

Variable	Coefficiente estimado	Error estándar	Estadístico t	Valor p
@RES (-1)	-0.337198	0.102713	-3.28293	[.002]

1994^a-2000^b

Variable dependiente: DRES
Muestra actual: de 58 a 82
Número de observaciones: 25

Media de la variable dependiente = 0.820401E-03
Desviación estándar de la variable dependiente = 0.047483
Suma de los errores al cuadrado = 0.033101
Varianza de los errores = 0.137920E-02
Error estándar de la regresión = 0.037138
R cuadrada = 0.389329
R cuadrada ajustada = 0.389329

Contraste del tipo multiplicadores de Lagrange para heterocedasticidad = 0.228937 [.632]
Durbin-Watson = 2.15521 [<1.00]
Prueba de Jarque-Bera = 0.033053 [.984]
Prueba de Ramsey de error en la especificación de una regresión (RESET2) = 0.730201E-02 [.933]
Schwarz B.I.C. (criterio de especificación de Bayes) = -6.49832
Logaritmo de la función de verosimilitud = 47.3650

Variable	Coefficiente estimado	Error estándar	Estadístico t	Valor p
@RES (-1)	-0.758241	0.194187	-3.90469	[.001]

a. Al primer trimestre.
b. Al segundo trimestre.

PIB DE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS: MECANISMO DE CORRECCION DE ERRORES, 1980-2000

1980^a-2000^b

Variable dependiente: DLOGMEX

Muestra actual: de 2 a 82

Número de observaciones: 81

Media de la variable dependiente = 0.670308E-02
 Desviación estándar de la variable dependiente = 0.045223
 Suma de los errores al cuadrado = 0.133914
 Varianza de los errores = 0.171685E-02
 Error estándar de la regresión = 0.041435
 R cuadrada = 0.181504
 R cuadrada ajustada = 0.160517

Contraste del tipo multiplicadores de Lagrange para heterocedasticidad = 0.352019 [.553]
 Durbin-Watson = 2.70936 [<1.00]
 Prueba de Jarque-Bera = 1.22461 [.542]
 Prueba de Ramsey de error en la especificación de una regresión (RESET2) = 1.55616 [.216]
 F (zero slopes) = 8.64837 [.000]
 Schwarz B.I.C. (criterio de especificación de Bayes) = -6.24225
 Logaritmo de la función de verosimilitud = 144.469

Variable	Coefficiente estimado	Error estándar	Estadístico-t	Valor-p
C	0.524120E-03	0.649519E-02	0.080693	[.936]
DLOGUSA	0.753132	0.589109	1.27843	[.205]
@RES (-1)	-0.330805	0.086408	-3.82843	[.000]

1980^a-1994^b

Variable dependiente: DLOGMEX

Muestra actual: de 2 a 57

Número de observaciones: 56

Media de la variable dependiente = 0.551840E-02
 Desviación estándar de la variable dependiente = 0.043724
 Suma de los errores al cuadrado = 0.086346
 Varianza de los errores = 0.162917E-02
 Error estándar de la regresión = 0.040363
 R cuadrada = 0.178831
 R cuadrada ajustada = 0.147843

Contraste del tipo multiplicadores de Lagrange para heterocedasticidad = 2.49672 [.114]
 Durbin-Watson = 2.76563 [<.999]
 Prueba de Jarque-Bera = 0.359468 [.835]
 Prueba de Ramsey de error en la especificación de una regresión (RESET2) = 0.630700 [.431]
 F (zero slopes) = 5.77106 [.005]
 Schwarz B.I.C. (criterio de especificación de Bayes) = -6.25910
 Logaritmo de la función de verosimilitud = 101.832

Variable	Coefficiente estimado	Error estándar	Estadístico-t	Valor-p
C	0.402832E-02	0.682274E-02	0.590426	[.557]
DLOGUSA	0.161215	0.623629	0.258511	[.797]
@RES (-1)	-0.348203	0.105851	-3.28956	[.002]

1994^a-2000^b

Variable dependiente: DLOGMEX

Muestra actual: de 58 a 82

Número de observaciones: 25

Media de la variable dependiente = 0.935677E-02
 Desviación estándar de la variable dependiente = 0.049247
 Suma de los errores al cuadrado = 0.027849
 Varianza de los errores = 0.126588E-02
 Error estándar de la regresión = 0.035579
 R cuadrada = 0.521536
 R cuadrada ajustada = 0.478039

Contraste del tipo multiplicadores de Lagrange para heterocedasticidad = 1.47562 [.224]
 Durbin-Watson = 2.33575 [<.880]
 Prueba de Jarque-Bera = 0.244735 [.885]
 Prueba de Ramsey de error en la especificación de una regresión (RESET2) = 0.153007 [.700]
 F (zero slopes) = 11.9902 [.000]
 Schwarz B.I.C. (criterio de especificación de Bayes) = -6.41356
 Logaritmo de la función de verosimilitud = 0.49.5243

Variable	Coefficiente estimado	Error estándar	Estadístico-t	Valor-p
C	-0.035671	0.018308	-1.94835	[.064]
DLOGUSA	4.36986	1.66236	2.62870	[.015]
@RES (-1)	-0.726572	0.186783	-3.88992	[.001]

a. Al primer trimestre

b. Al segundo trimestre



Una vez estimada la ecuación anterior con base en los residuales, debe considerarse que puesto que la μ estimada está basada en el parámetro de cointegración estimado de la ecuación original, los valores críticos de significancia de DF y ADF no son del todo apropiados. En particular,⁸ los valores críticos de τ —estadístico t en la ecuación anterior— al 1, 5 y 10 por ciento son -2.5899 , -1.9439 y -1.6177 , respectivamente.

En el cuadro 4 se presentan los resultados de la prueba de Engle-Granger a los residuales correspondientes a los períodos en consideración. Como se puede observar de acuerdo con los valores obtenidos de τ , la prueba de estacionalidad de los residuales ofrecen evidencia a favor de ésta para los tres períodos en consideración, ya que los valores p correspondientes a los estadísticos t están por abajo de 1%. Esto es la probabilidad de que $d = 0$ sea prácticamente cero.

De acuerdo con los resultados de las dos pruebas de cointegración, tanto la DW como la Engle-Granger, se puede decir que existe una cointegración entre los movimientos de los PIB trimestrales para los dos países. Esto es, existe una relación de equilibrio de largo plazo entre ambas variables.

8. Robert F. Engle y C.W.J. Granger, *op. cit.*

ESTIMACIÓN DEL MECANISMO DE CORRECCIÓN DE ERRORES

Una vez demostrado que las series de los PIB trimestral de Estados Unidos y México están cointegradas, mediante el llamado mecanismo de corrección de errores (MCE),⁹ el término de error de las regresiones anteriores se puede utilizar para ligar el comportamiento de corto plazo de la variable dependiente con su valor de largo plazo. Para hacer esto, se define un término de corrección de error (CE), que no es otra cosa que el residual de la regresión (6). El término de corrección de error se usa entonces para estimar el MCE:

$$\Delta \text{MEX}_t = \beta_1 + \beta_2 \Delta \text{USA}_t + \beta_3 \text{CE}_{t-1} \quad [8]$$

Dado que tanto los términos en diferencia como el CE son series integradas $I(1)$, se ha estimado la ecuación anterior por mínimos cuadrados ordinarios. Los resultados se presentan en el cuadro 5.

Los resultados muestran sólo valores significativos para el primer trimestre de 1994 al segundo trimestre de 2000 e ilustran que casi dos tercios del proceso de ajuste ocurren cada trimestre. En general los resultados muestran que el proceso de ajuste es más rápido después de la entrada en vigor del TLCAN.

CONCLUSIONES

Los resultados presentados en este artículo permiten identificar un claro patrón de cointegración entre las economías de Estados Unidos y México, así como mostrar que los cambios en el corto plazo procedentes de la economía de Estados Unidos tienen un efecto positivo significativo en el PIB de México para el período posterior a 1994. Los resultados anteriores deben tomarse con precaución, ya que por los estadísticos tales como los t , R^2 y demás, en particular el valor DW, los parámetros estimados no son muy significativos.

Como conclusiones generales de este estudio se observa que a partir del análisis de cointegración hay evidencia de su existencia entre las series del PIB trimestral de México y Estados Unidos, aun cuando queda pendiente explorar esta cointegración con más datos basados en ajustes estacionales más precisos, así como mediante diferentes modelos del mecanismo de corrección de errores que se ajusten mejor al comportamiento observado en los datos, ya que en este estudio el modelo de mecanismo de corrección de errores es muy simple y se presenta más bien a manera de ilustración. 

9. *Ibid.*

EXPORTAR Y EXPORTAR



no es lo mismo.

**Al pertenecer al Club de Exportadores
tu empresa obtendrá más y mejores beneficios.**

Comienza a recibir descuentos del 10 al 50% en:

- Ferias internacionales, investigaciones de mercado y canales de distribución
- Cursos de capacitación y asesorías especializadas en el diseño de productos
- Agendas de negocios y promoción de productos en mercados específicos

Además, obtén de forma gratuita:

- Información sobre cerca de 4,000 oportunidades de exportación y acceso al directorio de importadores con más de 30,000 registros a través del sistema export@net
- Suscripción anual para las revistas de Negocios Internacionales y de Comercio Exterior, así como otras publicaciones de Bancomext
- Descuentos y cortesías de empresas que ofrecen servicios a la comunidad exportadora



Bancomext evoluciona, se perfecciona
y trabaja por y para México.

Para mayor información llama a EXPORTATEL:
01 800 EXPORTA (01800 397 6782)
o entra a bancomext.com



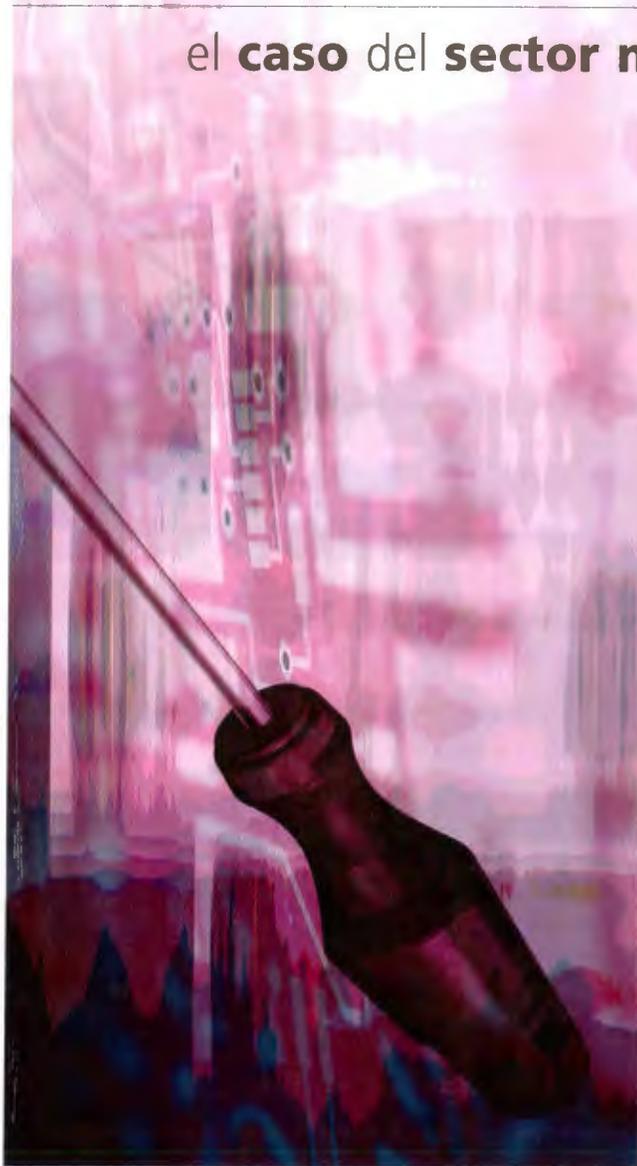
BANCOMEXT
TE AYUDA

Sincronización entre las economías de México y Estados Unidos: el caso del sector manufacturero

RAMÓN A. CASTILLO
PONCE

ALEJANDRO
DÍAZ-BAUTISTA

EDNA FRAGOSO
PASTRANA*



La reciente desaceleración de Estados Unidos, y su innegable efecto en el desempeño de la economía mexicana, puso en evidencia la elevada sincronización entre ambas economías. Esta dependencia mutua sin duda se ha incrementado con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y afecta en particular a la zona fronteriza norte de México, integrada por un conjunto de regiones situadas a lo largo de más de 3 200 kilómetros colindantes con el vecino país. Así, por ejemplo, se advierte que a consecuencia de la reciente desaceleración de la economía estadounidense la producción económica de Baja California, en el noroeste del país, se redujo 12% en 2001. Asimismo, el comercio en ambos lados de la frontera disminuyó de 20 hasta 90 por ciento debido a los actos terroristas del 11 de septiembre.

La homologación en el comportamiento de las dos economías ha sido objeto de numerosos estudios que, en su mayoría, muestran que indicadores macroeconómicos como el PIB y la producción industrial comparten tendencias y ciclos comunes. Herrera, por ejemplo, realiza un análisis de corto y largo plazos en el cual encuentra que las series del PIB de México y Estados Unidos cointegran y comparten un ciclo común.¹ En escala desagregada, a ciertas industrias, como la maquila de exportación, les ha afectado de modo significativo el desempeño económico estadounidense. Datos del

* Investigador económico del Banco de México e investigador y profesor de economía en el Departamento de Estudios Económicos de El Colegio de México <rcastill@banxico.org.mx>; investigador y profesor de economía del mismo departamento <adiabau@hotmail.com>, e investigadora económica del Banco de México <efragoso@banxico.org.mx>. Las opiniones son exclusivas de los autores y no representan el punto de vista de las instituciones en que laboran.

1. Jorge Herrera Hernández, *Business Cycles in Mexico and the United States: Do They Share Common Movements?*, Documento de Trabajo del Banco de México, 2002, y Alberto Torres G. y Óscar Vela, *Integración comercial y sincronización entre los ciclos económicos de México y Estados Unidos*, documento de investigación del Banco de México, 2002.

INEGI indican que durante el período de desaceleración más reciente la caída en el consumo de Estados Unidos resultó en una baja de hasta 40% de la producción maquiladora en Tijuana. Diversas publicaciones, incluidos los informes del Federal Reserve Bank of Dallas, indican que la región de la frontera norte de México es la más afectada por dicha desaceleración.² Es razonable anticipar que el comportamiento de la economía de Estados Unidos tendrá un efecto importante en el desempeño de la industria maquiladora de exportación, cuya producción sirve en su mayoría al mercado de ese país. Sin embargo, no está claro que en otras industrias haya una dependencia económica tan evidente. De hecho, son escasos los estudios que examinan el comportamiento de industrias distintas a la maquiladora y su relación con el mercado de Estados Unidos.

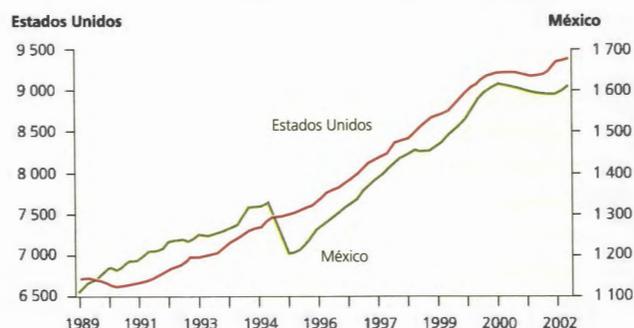
En este documento se realiza un análisis comparativo de los mercados laborales manufactureros de México y Estados Unidos, en particular el desempeño del personal ocupado, las remuneraciones medias reales y la productividad media laboral de esa industria en su conjunto y desagregada por las nueve actividades que la conforman. Los resultados apuntan a una alta sincronización en el comportamiento de la industria manufacturera y algunas de sus divisiones, lo que indica que la similitud en el desempeño de las economías de México y Estados Unidos se debe en cierto grado al comportamiento similar de sus industrias manufactureras. Ello complementa lo que se sabe sobre la sincronización de la industria maquiladora de exportación y el rendimiento de la economía de Estados Unidos. Sin embargo, es necesario realizar estudios similares al presente que consideren otros sectores de la economía para identificar plenamente los canales por los cuales el comportamiento de una economía se transmite a la otra.

DESEMPEÑO DE LAS ECONOMÍAS DE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS

Las siguientes gráficas presentan el comportamiento del PIB de México y Estados Unidos durante el decenio de los noventa. Con respecto a los montos se observan trayectorias muy similares, sobre todo en los últimos dos años donde es clara la desaceleración de ambas economías a partir de finales de 2000 y hay un pequeño repunte a principios de 2002 (véase la gráfica 1). El comportamiento común resalta cuando se comparan las tasas de crecimiento: en general, los puntos de inflexión de las series ocurren en fechas muy próximas (véase la gráfica 2).

2. Véase, por ejemplo, Bill Gilmer, "Mexico Imports U.S. Recession but Shows Financial Strength", *Houston Business*, Federal Reserve Bank of Dallas, 2002.

MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS: PIB, 1989-2002 (MILES DE MILLONES DE PESOS Y DE DÓLARES)



Fuente: INEGI y Bureau of Economic Analysis.

MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS: TASAS DE VARIACIÓN ANUAL DEL PIB, 1989-2002



Fuente: INEGI y Bureau of Economic Analysis.

A fin de evaluar la relación estadística entre el PIB de México y el de Estados Unidos y probar la existencia de una relación estable de largo plazo, se realiza una prueba de cointegración, la cual corresponde a la propuesta por Johansen.³ Los resultados de la misma sugieren que las series comparten una tendencia común (véase el cuadro 1). La evidencia gráfica y la prueba econométrica indican que las economías de México y

3. La prueba consideró un período de rezago el cual fue determinado por medio de la estadística de Schwarz. Asimismo, se incluyó una variable binaria para controlar por el efecto del corte estructural en la economía mexicana de 1995.

Estados Unidos se comportan de manera muy similar, tanto en el corto como en el largo plazos.

SINCRONIZACIÓN DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA

En esta sección se presenta el análisis descriptivo del comportamiento de las actividades manufactureras en su conjunto y desagregadas en sus nueve divisiones. El estudio se centra en el desempeño del mercado laboral descrito por el desempleo, las remuneraciones y la productividad en el marco de la desaceleración de finales de 2000. La información que se presenta se obtuvo, en el caso de México, del Banco de Información Económica del INEGI y del Sistema de Información Económica del Banco de México, y en el de Estados Unidos, del Bureau of Labor Statistics y el Federal Reserve Board.

Producción

Los ciclos de la producción industrial manufacturera en México y Estados Unidos se han homologado en los últimos años. Como se muestra en la gráfica 3, durante la pasada desaceleración económica las series de producción industrial siguieron un patrón muy similar en ambos países.

Nótese que la caída en el ritmo de crecimiento de la producción a mediados de 2000 en Estados Unidos antecedió a la experimentada en México, lo cual sugiere que la economía de éste respondió de manera considerable a la desaceleración en aquél. Es interesante señalar que el repunte a finales de 2001 se observó en fechas muy similares.

Desempleo

En Estados Unidos el número de solicitudes iniciales del seguro de desempleo aumentó 143 500 de marzo de 2000 (ini-

cio de la desaceleración económica en ese país) a mayo de 2002. Por su parte, la tasa de desempleo creció de 4 a 5.8 por ciento en el mismo período. En tanto, la tasa de desocupación abierta en México se elevó de 1.97 a 2.70 por ciento de octubre de 2000 a mayo de 2002, es decir, en México también se observó cierta tendencia al alza en la tasa de desempleo a finales de 2000.

De octubre de 2000 a abril de 2002 la industria manufacturera mexicana perdió 114 100 puestos de trabajo, frente a 1.687 millones en la de Estados Unidos.

G R A F I C A 3

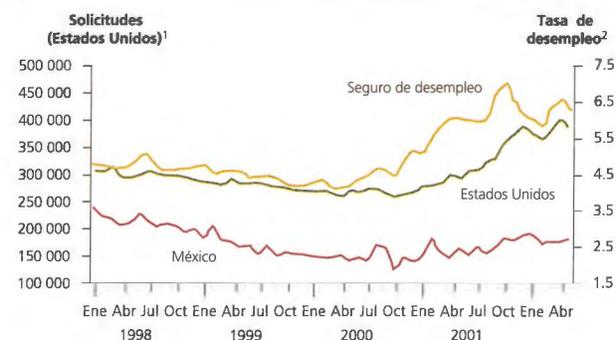
MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS: TASAS DE VARIACIÓN DE LOS ÍNDICES DE PRODUCCIÓN DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA, 1998-2002 (PORCENTAJES)



Fuente: INEGI y Federal Reserve Board.

G R A F I C A 4

MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS: TASAS DE DESEMPEÑO Y SOLICITUDES DE SEGURO DE DESEMPEÑO, 1998-2002 (PORCENTAJES)



1. Solicitudes iniciales del seguro de desempleo, promedio móvil de cuatro semanas (fin de mes).

2. Series desestacionalizadas.

Fuente: INEGI y U.S. Department of Labor.

C U A D R O 1

PRUEBAS DE COINTEGRACIÓN

Número de ecuaciones de cointegración	Prueba de Traza		Valor crítico (%)	
	Eigen Valor	Estadística Traza	5%	1%
0	0.468	32.03 ^a	15.41	20.04
1	0.009	0.432	3.76	6.65
Prueba de Eigen Valor				
0	0.468	31.597 ^a	14.07	18.63
1	0.009	0.432	3.76	6.65

a. Indica la existencia de una ecuación de cointegración de 5 y de 1 por ciento.

Cabe destacar que en México la pérdida de empleos durante 2001 fue homogénea, mientras que en la nación del norte se concentró en el segundo semestre. Durante los primeros cuatro meses de 2002 en México se observó un menor ritmo de caída del empleo, mientras que en Estados Unidos se siguieron sumando desempleados.

Si bien la industria manufacturera de Estados Unidos ocupa 12 veces más empleados que la de México, cabe destacar que en ambas la pérdida durante la desaceleración registró tasas de crecimiento muy similares: en abril de 2002 la del personal ocupado en México fue de -5.5%, mientras que en mayo la de Estados Unidos fue de -6 por ciento.

El análisis por actividad manufacturera se realiza mediante el cotejo de las nueve divisiones de la manufactura mexicana con sus contrapartes de la clasificación estadounidense con dos dígitos.⁴ El cuadro 2 muestra el comportamiento del empleo en dichas divisiones.

A partir de estas cifras es posible identificar algunas coincidencias en el comportamiento del empleo. Por ejemplo, nótese que la mitad de los empleos manufactureros perdidos en cada país de octubre de 2000 a abril de 2002 se concentraron en la misma división: productos metálicos, maquinaria y equipo, seguida de la de textiles, prendas de vestir e industria del cuero. En el caso de México ambas divisiones dan cuenta de casi 82% de la caída total del empleo, mientras que en Estados Unidos contribuyeron con 63 por ciento.

Asimismo, se aprecian otras diferencias. La división de alimentos, bebidas y tabaco en México fue la única que no perdió empleos, mientras que en Estados Unidos contribuyó con casi 4%. En México la industria de papel, imprentas y editoriales es una de las que menos despidos registró, mientras que en Estados Unidos explicó casi 11%, tercer lugar de toda la industria. La participación de las sustancias químicas y derivados del petróleo y productos minerales no metálicos en la caída del empleo en México fue más del doble que en Estados Unidos. Por último, el rubro de otras industrias manufactureras de México registró una caída insignificante

4. Las correspondencias son las siguientes:

División SIC de Estados Unidos

1 = 20 + 21

2 = 22 + 23 + 31

3 = 24

4 = 26 + 27

5 = 28 + 29 + 30

6 = 32

7 = 33

8 = 34 + 35 + 36 + 37

9 = 38 + 39

La actividad estadounidense "muebles y accesorios" (SIC 25) se excluye por no tener una correspondencia directa con alguna división mexicana.

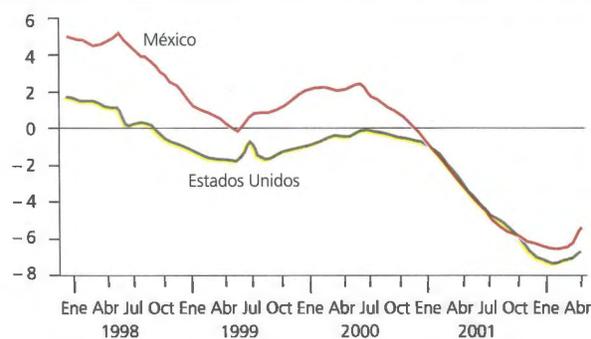
del personal ocupado, mientras que en el vecino país contribuyó con más de 3 por ciento.

Remuneraciones

En la gráfica 6 se presenta la tasa de crecimiento de las remuneraciones en la manufactura total de México y Estados Unidos.

G R A F I C A 5

MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS: VARIACIÓN ANUAL DEL PERSONAL OCUPADO TOTAL EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA, 1998-2002 (PORCENTAJES)



Fuente: INEGI y Bureau of Labor Statistics de Estados Unidos.

C U A D R O 2

MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS: PERSONAL OCUPADO EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA POR ACTIVIDAD (VARIACIÓN ABSOLUTA DE OCTUBRE DE 2000 A ABRIL DE 2002, MILES DE PERSONAS)

	Variación absoluta		Participación	
	México	Estados Unidos ¹	México	Estados Unidos
1) Productos alimenticios, bebidas y tabaco	13.0	- 65.2	- 11.4	3.9
2) Textiles, prendas de vestir e industria del cuero	- 31.8	- 210.3	27.8	12.5
3) Industria de la madera	- 3.3	- 78.4	2.9	4.6
4) Papel, imprentas y editoriales	- 2.1	- 182.1	1.9	10.8
5) Sustancias químicas, derivados del petróleo, carbón, hule y plástico	- 16.5	- 107.5	14.5	6.4
6) Productos minerales no metálicos	- 6.5	- 38.3	5.7	2.3
7) Industrias metálicas básicas	- 4.9	- 100.4	4.3	6.0
8) Productos metálicos, maquinaria y equipo	- 61.6	- 847.3	54.0	50.2
9) Otras industrias manufactureras	- 0.4	- 57.7	0.4	3.4
Total	- 114.1	- 1 687.2	100.0	100.0

1. No incluye muebles y accesorios (SIC 25) por no tener correspondencia directa con las divisiones de la clasificación mexicana.

Fuente: Encuesta Industrial Mensual del INEGI y Bureau of Labor Statistics de Estados Unidos.

Nótese que en México la remuneración media real registra aumentos significativos desde abril de 2000. La tasa de crecimiento anual promedio pasó de números negativos en 1995-1997, a 2.9% en 1998, 1.4% en 1999 y 6% en 2000 y 2001. En los primeros cuatro meses de 2002 se observa una moderación en el ritmo de crecimiento. En contraste, en Estados Unidos predominaron tasas nulas o negativas de variación durante todo 2000 y la primera mitad de 2001. No obstante, en el último semestre de 2001 y los primeros cuatro meses de 2002 se registraron incrementos considerables en las remuneraciones medias de los trabajadores manufactureros.

El ingreso real por trabajador también se contrasta según las nueve divisiones de la industria manufacturera mexicana y las actividades homólogas estadounidenses a dos dígitos. El cuadro 3 presenta la variación anual en porcentajes de la remuneración media real en ambos países durante el reciente período de desaceleración.

En México el alza de la remuneración media en 2001 se concentró hacia el cierre del año: mientras que en junio sólo las divisiones 1, 6 y 8 presentaban variaciones anuales por arriba de las observadas seis meses antes, en diciembre siete de las nueve registraron tasas anuales superiores a las de mitad de año y a las del mismo mes de 2000. En contraste, en Estados Unidos sólo las divisiones 5 y 9 no mostraron caídas del ingreso medio al cierre de 2000; a mediados de 2001 ya eran cuatro las actividades (divisiones 4, 6, 8 y 9) que registraban variaciones anuales positivas, mientras que en diciembre de 2001 la totalidad de las divisiones creció.

En los primeros cuatro meses de 2002 el crecimiento del pago medio se moderó en todas las divisiones mexicanas con excepción de las actividades 7 y 9. De igual manera, en Estados Unidos sólo la actividad 2 tuvo una tasa de crecimiento anual en abril de 2002 superior a la observada al cierre de 2001.

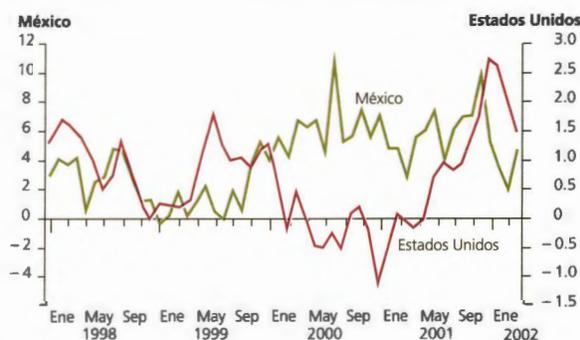
A juzgar por los datos anteriores, se observa que en el último período de desaceleración económica se presentaron algunas coincidencias en la evolución de la remuneración media por división manufacturera. En particular, en México los pro-

ductos metálicos, maquinaria y equipo (división 8) registraron la segunda mayor tasa de crecimiento de toda la manufactura desde 2001. Por otra parte, cuando la remuneración media comenzó a crecer en Estados Unidos (a partir de la segunda mitad de 2001) también se registra que el ingreso medio en la división 8 es el que más creció de toda la manufactura estadounidense.

Asimismo, en México la tasa de crecimiento de la remuneración por trabajador en alimentos, bebidas y tabaco (división 1) y en sustancias químicas (división 5) se ubicó en la

G R A F I C A 6

MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS: VARIACIÓN ANUAL DE LAS REMUNERACIONES MEDIAS REALES EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA TOTAL, 1998-2002 (PORCENTAJES)



Fuente: Encuesta Industrial Mensual del INEGI y Bureau of Labor Statistics.

C U A D R O 3

MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS: REMUNERACIÓN MEDIA REAL POR ACTIVIDAD EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA, 2000-2002 (VARIACIÓN ANUAL EN MESES SELECCIONADOS)

	Diciembre de 2000		Junio de 2001		Diciembre de 2001		Abril de 2002	
	México	Estados Unidos	México	Estados Unidos	México	Estados Unidos	México	Estados Unidos
1) Productos alimenticios, bebidas y tabaco	4.20	-0.37	5.74	-0.38	7.33	1.79	4.31	1.27
2) Textiles, prendas de vestir e industria del cuero	5.13	-1.53	1.31	-1.74	5.99	0.71	0.91	2.35
3) Industria de la madera	8.85	-0.15	8.45	-1.04	10.23	0.91	0.96	-0.15
4) Papel, imprentas y editoriales	2.19	-0.68	0.72	0.10	17.34	1.46	2.64	1.16
5) Sustancias químicas, derivados del petróleo, carbón, hule y plástico	5.63	0.44	3.27	-0.03	6.36	1.52	3.94	0.81
6) Productos minerales no metálicos	7.45	-0.29	11.82	1.14	7.19	1.08	4.22	0.89
7) Industrias metálicas básicas	1.84	-0.15	0.79	-0.32	3.39	1.91	4.28	0.60
8) Productos metálicos, maquinaria y equipo	7.00	-0.41	9.65	0.06	15.38	2.60	6.27	2.58
9) Otras industrias manufactureras	4.44	0.26	4.44	0.43	3.94	1.09	13.92	0.90
Total	5.53	-0.21	6.04	-0.04	9.80	1.90	4.66	1.46

Nota: México: miles de pesos al mes por persona ocupada a precios corrientes de 1994. Estados Unidos: promedio de dólares por hora de trabajo de los empleados de la producción; dato mensual a precios corrientes de 1994.
Fuente: Encuesta Industrial Mensual del INEGI y Bureau of Labor Statistics.



media. De igual modo, los trabajadores en las industrias estadounidenses respectivas registraron mayores pagos a partir del segundo semestre de 2001.

Sin embargo, también se presentaron algunas discrepancias. Por ejemplo, en México los trabajadores del sector de textiles, prendas de vestir e industria del cuero (división 2) recibieron un incremento salarial entre moderado y bajo

durante el período analizado, mientras que en Estados Unidos los salarios medios correspondientes tuvieron un comportamiento más errático: cuando las remuneraciones caían, en esa división se registraban las mayores contracciones; sin embargo, al cierre del primer cuatrimestre de 2002 esa actividad obtuvo la mayor expansión. En 2001 la metálica básica (división 7) de México alcanzó los menores crecimientos en el ingreso promedio. En contraste, en Estados Unidos esa división mostró la segunda mayor tasa de expansión anual al cierre de ese año.

Productividad

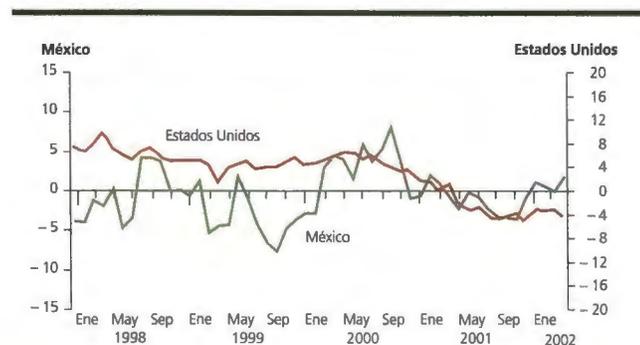
La gráfica 7 y el cuadro 4 presentan el comportamiento de la productividad media laboral en México y Estados Unidos en años recientes. La productividad media del trabajo en México creció de manera considerable durante la mayor parte de 2000, alcanzando tasas de crecimiento anuales de hasta 8% (véase la gráfica 7). Sin embargo, a finales de ese año comenzó una caída que tocó fondo en noviembre de 2001. A partir de entonces, la productividad ha mostrado una tendencia al alza: una tasa promedio de 0.78% en los primeros cuatro meses de 2002.

En contraste, en Estados Unidos la caída en la tasa anual de crecimiento de la productividad media del trabajo se evidenció a mediados de 2000. A pesar de que dicha caída parecía haber tocado fondo a finales de 2001, en los primeros meses de 2002 se registraron tasas negativas. El cuadro 5 presenta los datos de la productividad media por divisiones.

A finales de 2000 la productividad media del trabajo de las nueve divisiones de la manufactura en México, salvo la 1 y la 8, presentaron tasas negativas. En 2001 dichas divisiones fueron las únicas en las que se observó una clara tendencia al alza. La productividad en el resto de las divisiones pre-

G R Á F I C A 7

MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS: VARIACIÓN ANUAL DE LA PRODUCTIVIDAD MEDIA LABORAL DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA TOTAL 1998-2002 (PORCENTAJES)



Fuente: Encuesta Industrial Mensual del INEGI y Bureau of Labor Statistics.

C U A D R O 4

INDUSTRIA MANUFACTURERA TOTAL: PRODUCTIVIDAD MEDIA LABORAL (TASA DE CRECIMIENTO ANUAL PROMEDIO)

	México	Estados Unidos
1995	22.25	6.45
1996	2.29	4.84
1997	-6.42	6.80
1998	-0.66	6.65
1999	-3.37	4.35
2000	2.65	4.95
2001	-1.32	-2.13
2002 ^a	0.78	-3.48

a. Promedio de enero a abril.

**INDUSTRIA MANUFACTURERA TOTAL: PRODUCTIVIDAD MEDIA LABORAL
POR ACTIVIDAD, VARIACIÓN ANUAL POR MESES SELECCIONADOS (PORCENTAJES)**

Tasa crecimiento anual	Diciembre de 2000		Junio de 2001		Diciembre de 2001		Abril de 2002	
	México	Estados Unidos	México	Estados Unidos	México	Estados Unidos	México	Estados Unidos
1) Productos alimenticios, bebidas y tabaco	0.69	2.93	2.21	0.53	1.02	0.45	5.86	-0.39
2) Textiles, prendas de vestir e industria del cuero	-6.31	-7.75	-4.52	-9.58	5.17	-8.04	6.32	-10.04
3) Industria de la madera	-3.39	-6.37	-2.14	-2.53	-2.80	-1.22	6.87	-2.57
4) Papel, imprentas y editoriales	-1.21	0.16	-2.40	-4.57	-5.41	-7.41	-3.02	-5.75
5) Sustancias químicas, derivados del petróleo, carbón, hule y plástico	-0.86	-0.92	-6.34	-3.40	-1.44	-1.41	-0.01	1.13
6) Productos minerales no metálicos	-5.89	-0.90	-2.56	-6.51	4.87	-4.52	6.73	-4.50
7) Industrias metálicas básicas	-10.27	-2.83	-18.12	-8.30	-13.47	-18.04	-6.70	-9.43
8) Productos metálicos, maquinaria y equipo	0.03	16.14	4.04	-3.51	-0.48	-11.30	1.98	-7.41
9) Otras industrias manufactureras	-4.48	2.70	-5.35	-3.35	-8.51	-5.63	-1.03	-5.05
Total	-1.06	3.50	-0.35	-3.12	-0.96	-5.26	1.72	-4.32

En México: índice de la producción, base 1994/índice de horas trabajadas, base 1994.
En Estados Unidos: índice de producción, base 1994/horas semanales promedio, base 1994.
Fuente: Encuesta Industrial Mensual, INEGI, Federal Reserve Board y BLS.

sentó un comportamiento mixto. Para los primeros meses de 2002 se observaron tasas de crecimiento, con excepción de las divisiones 4, 5, 7 y 9.

En Estados Unidos se registró un desplome en las tasas de crecimiento de la productividad de las nueve divisiones en la primera parte de 2001. Con excepción de la 1, el resto presentó tasas negativas a finales de ese año. La caída continuó y sólo la división 5 tuvo una tasa positiva en los primeros meses de 2002.

Algunas similitudes en el comportamiento de la productividad entre las divisiones de la industria manufacturera de México y Estados Unidos son que en ambas economías la división 1 presentó tasas positivas durante el período de desaceleración, con excepción de los primeros meses de 2002 en Estados Unidos, y que durante 2001 la división de industrias metálicas registró las tasas negativas más elevadas de las nueve divisiones.

Algunas de las diferencias que sobresalen son que mientras que en México la división 8 presenta en general tasas positivas, en Estados Unidos esa misma experimentó la caída más pronunciada, ya que después de registrar un incremento de 16.14% a finales de 2000, llegó a una tasa de -11.30% a finales de 2001. Asimismo, respecto a las series de empleo, remuneraciones y productividad de la manufactura mexicana en su conjunto, como se muestra en la gráfica 8, la caída sostenida del empleo manufacturero durante la pasada desaceleración económica estuvo acompañada de un deterioro en la productividad media laboral y una tendencia al alza en la

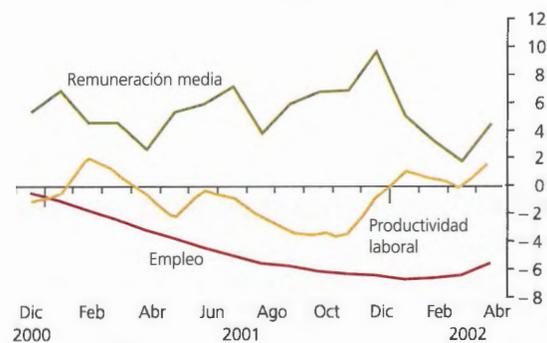
remuneración media real, en particular durante la segunda mitad de 2001.

En los primeros cuatro meses de 2002 disminuyó el ritmo de desaceleración del empleo, creció la productividad por hora trabajada y se moderó la expansión de las remuneraciones.

Cabe destacar que con excepción de los últimos meses de 2001, en la pasada desaceleración se observó cierta tendencia común entre las variaciones anuales de las remuneraciones medias y la productividad media del trabajo en el sector manufacturero mexicano.

G R Á F I C A 8

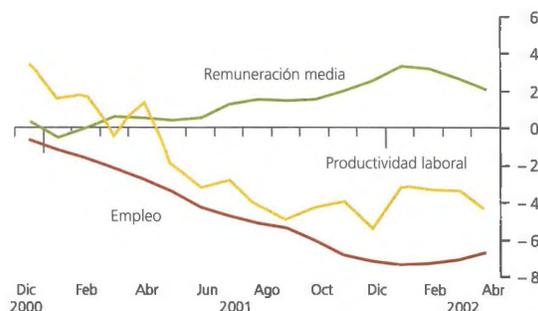
MEXICO: VARIACIÓN ANUAL DEL EMPLEO, REMUNERACIÓN MEDIA Y PRODUCTIVIDAD LABORAL EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA TOTAL, 2000-2002 (PORCENTAJES)



Fuente: INEGI.

La gráfica 9 presenta los datos para el caso de Estados Unidos. Como se ha señalado, en la industria manufacturera de ese país la pérdida de empleos en 2001 registró tasas similares a las observadas en la industria mexicana, pero en comparación con ésta, la desaceleración en Estados Unidos de la productividad laboral fue más marcada. En las remuneraciones medias también se observa una tendencia al alza duran-

ESTADOS UNIDOS: VARIACIÓN ANUAL DEL EMPLEO, REMUNERACIÓN MEDIA Y PRODUCTIVIDAD LABORAL EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA TOTAL, 2000-2002 (PORCENTAJES)



Fuente: Bureau of Labor Statistics.

todos los rubros de las dos economías se observan trayectorias muy similares.

CONCLUSIONES

A partir de la entrada en vigor del TLCAN la sincronización de las economías de Estados Unidos y México se ha incrementado. Esto fue muy acentuado en la frontera norte durante el reciente período de desaceleración que experimentaron ambas economías. A pesar de que existe una alta dependencia económica entre ciertas industrias en ambos países, por ejemplo en el comportamiento de la industria maquiladora de exportación de México y la producción industrial de Estados Unidos, la magnitud de dicha dependencia en otros sectores no es clara. En este documento se presenta un análisis de la industria manufacturera en escala agregada y de las nueve divisiones que la conforman. En la suma se muestra una elevada homologación en el comportamiento de la producción, el empleo, las remuneraciones y la productividad media del trabajo en la industria de Estados Unidos y México. Asimismo, se encontró que ciertos sectores de la manufactura, como la división de productos y bebidas y la de maquinaria y equipo, presentan igualmente un comportamiento muy similar en los rubros antes mencionados. Estos hechos permiten concluir que parte del desempeño común observado en las economías de ambos países se debe en buena medida a las similitudes en la industria manufacturera, además de las ya observadas en la maquiladora de exportación.

te la segunda mitad de 2001, aunque las tasas de crecimiento son menores que las observadas en México. En los primeros cuatro meses de 2002 el empleo parece haber frenado su caída, mientras que la productividad y las remuneraciones muestran una sincronización a la baja.

En suma, se puede apreciar que existen varias similitudes en el comportamiento de los mercados laborales de la industria manufacturera de México y Estados Unidos. En el agregado, la producción industrial se ha comportado de manera muy similar en ambos países durante los últimos cuatro años, cuando se observan tasas de crecimiento anuales casi idénticas. La homologación de las series es aún más evidente en el reciente período de desaceleración. En escala desagregada existe una gran similitud en cuanto al comportamiento de varias actividades económicas, entre las cuales destaca la división de alimentos, bebidas y tabaco en los rubros de remuneraciones y productividad media del trabajo, así como de las divisiones de textiles, prendas de vestir e industria del cuero, y productos metálicos, maquinaria y equipo en el rubro de empleo. Cabe destacar que de las nueve divisiones que componen la industria manufacturera, las tres señaladas tienen, en ambos países, una participación muy importante en ese sector económico, por lo cual es razonable sugerir que el comportamiento similar del agregado de la manufactura obedece en gran parte a la influencia de estas divisiones. Por otro lado, a pesar de que se encuentran algunas diferencias notables en algunas divisiones, es claro que dichas diferencias no contribuyen de modo significativo en el agregado, ya que en

La producción industrial de México y Estados Unidos se ha comportado de manera muy similar durante los últimos cuatro años [...] Ello fue muy acentuado en la frontera norte

El terrorismo: nueva barrera al comercio

MARÍA CRISTINA
ROSAS*



Los dramáticos acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 han contribuido en mucho a que el terrorismo se levante como una barrera al comercio. A raíz de la manera en que se vulneró el suelo estadounidense, la vigilancia en las fronteras, como premisa para garantizar la *seguridad nacional*, ha llevado a que los flujos de bienes, servicios y personas se tornen tortuosos para México y Canadá. Sin embargo, pese a la gravedad que supone —esos países tienen una fuerte dependencia comercial y financiera respecto a esa nación—, ello no es la consecuencia más importante de la agenda contra el terrorismo. Con el pretexto de que requiere for-

talear a ciertos sectores afectados por la desaceleración de su economía, Estados Unidos aplica medidas que exacerbaban el proteccionismo justo en momentos en que las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC) se encuentran en una etapa crítica.

Asimismo, de conformidad con la premisa de que es muy factible que *alguien* desee contaminar deliberadamente los alimentos y el agua de consumo animal y humano, se creó la ley bioterrorista que plantea retos no sólo a los sectores agropecuarios de los socios comerciales de Estados Unidos, sino también al funcionamiento mismo del comercio internacional. Así, el terrorismo se añade a la lista de medidas que pueden invocarse para evitar el ingreso de bienes y servicios a los mercados, pese a lo cual la OMC no parece estar en condiciones de responder para evitar esta nueva forma de proteccionismo.

* Profesora e investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México <mcrosas@correo.unam.mx>.

EL TERRORISMO: ¿UNA NUEVA CARA DEL PROTECCIONISMO?

En su clásico estudio sobre las llamadas *nuevas caras del proteccionismo comercial*, Ronald Fischer señala:

El nuevo proteccionismo difiere de las formas clásicas de proteccionismo: las tarifas y las cuotas. Consiste en medidas tales como estándares mínimos de calidad, acusaciones de *dumping* ecológico, amenazas de medidas *antidumping* y contra los subsidios, restricciones fitosanitarias y otros. Debido a la importancia que han tomado estas formas de protección, es necesario desarrollar instrumentos de análisis que permitan comprender sus efectos y limitar el perjuicio que causan al comercio de los países en proceso de apertura.¹

Comprender a cabalidad las implicaciones de lo anterior es de suma importancia por dos razones fundamentales. En primer lugar porque la atención de las negociaciones comerciales tanto bilaterales cuanto regionales y multilaterales se aleja cada vez más del desarme arancelario y se orienta a atender los desafíos que plantean la ecología, las disposiciones fitosanitarias, los subsidios, las cuotas, los acuerdos de restricción voluntaria y otras barreras no arancelarias. Una mirada somera a los contenidos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); el Tratado de Libre Comercio, Concertación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea (TLCUE); el Tratado de Libre Comercio entre América Central y Estados Unidos (CAFTA)—actualmente en gestación—; los acuerdos de la Ronda de Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), revelan la complejidad y la amplitud de los temas que están en la mesa. Las negociaciones comerciales orientadas a la *desarancelización* son cosa del pasado y hoy se tiende no sólo a abarcar consideraciones como la solución de las controversias comerciales y los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, sino además aspectos que se alejan, incluso, de la dimensión económica. Véase, por ejemplo, en los cuadros 1 y 2, el contenido de los compromisos comerciales suscritos entre Singapur y Estados Unidos y entre este último con Chile de mayo y junio de 2003, respectivamente. Figuran como parte de los acuerdos las disposiciones en materia de cooperación laboral y ambiental.² En otras negociaciones ya concluidas o en curso, las cláusulas democráticas del TLCUE y del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y la vastísima agenda de la Ronda de Doha, que desde noviembre del 2001 fue impulsada en el seno de

la OMC, también incluyen temas que van más allá de lo estrictamente comercial.

Las barreras arancelarias aplicadas a las exportaciones de los países en desarrollo son de suma importancia. Por la atención que han merecido otros rubros, como los referidos, no parecen ser un aspecto prioritario en la agenda de las naciones poderosas. En los países en desarrollo, si bien la producción de bienes industriales se ha incrementado y, por ende, sus exportaciones incorporan cada vez más ese tipo de productos, una revisión más cuidadosa revela que sobre todo en las economías del sudeste asiático se ha avanzado en un proceso de industrialización *real* que conduce a que sus ventas externas tengan un valor agregado día con día más alto. En contraste, en numerosos países de América Latina y África las exportaciones de materias primas (productos primarios) conservan su papel predominante en la relación comercial con el mundo. Además, el valor de ese tipo de bienes ha padecido una depreciación continua en decenios pasados. Baste mencionar que los precios del café, azúcar, plátano, etcétera, están en *caída libre*, situación que se combina con la subsistencia de barreras arancelarias importantes contra esos productos en los mercados internacionales. Esto contribuye a entender la participación marginal de los países en desarrollo de América Latina, el Caribe y África en el comercio mundial.

C U A D R O 1

TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE SINGAPUR Y ESTADOS UNIDOS: PRINCIPALES ASPECTOS

- Establecimiento del área de libre comercio y definiciones
- Trato nacional y acceso al mercado de bienes
- Reglas de origen
- Administración aduanera
- Textiles y ropa de vestir
- Barreras técnicas al comercio
- Salvaguardias
- Comercio transfronterizo de servicios
- Telecomunicaciones
- Servicios financieros
- Entrada temporal para personas de negocios
- Conducta empresarial anticompetitiva, monopolios y empresas del gobierno
- Compras de gobierno
- Comercio electrónico
- Inversiones
- Derechos de propiedad intelectual
- Trabajo
- Medio ambiente
- Transparencia
- Administración y solución de controversias
- Disposiciones finales y generales

Fuentes: United States-Singapore Free Trade Agreement, y Trish Saywell y Murray Hiebert, "Engaging the U. S. with Trade", *Far Eastern Economic Review*, 22 de mayo de 2003.

1. Ronald Fischer (ed.), *Las nuevas caras del proteccionismo*, Dolmen Ediciones, Santiago, Chile, 1997.

2. Recuérdese que en el caso del TLCAN, la cooperación laboral y ambiental son acuerdos paralelos o adicionales al acuerdo base.

TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE CHILE Y ESTADOS UNIDOS: PRINCIPALES ASPECTOS

- Disposiciones iniciales
- Definiciones generales
- Trato nacional y acceso a los mercados de bienes
- Reglas de origen
- Administración aduanera
- Medidas sanitarias y fitosanitarias
- Barreras técnicas al comercio
- Defensa comercial
- Compras de gobierno
- Inversiones
- Comercio transfronterizo de servicios
- Servicios financieros
- Telecomunicaciones
- Entrada temporal de personas de negocios
- Comercio electrónico
- Políticas de competencia, monopolios designados y empresas del Estado
- Derechos de propiedad intelectual
- Trabajo y aspectos laborales
- Medio ambiente
- Transparencia
- Administración del tratado
- Solución de controversias
- Excepciones
- Disposiciones finales

Fuente: Tratado de Libre Comercio Chile-Estados Unidos <http://www.direcon.cl/html/acuerdos_internacionales/estadosunidos>.

En las negociaciones comerciales multilaterales que se celebraron al amparo del GATT, se avanzó de manera considerable en la erradicación de aranceles al comercio de bienes industriales.³ Esto a todas luces beneficia a las naciones que elaboran y exportan esa clase de productos (las economías desarrolladas y los países de industrialización reciente del sudeste asiático). Sin embargo, la eliminación de aranceles al comercio de productos agrícolas, textiles y otros rubros de exportación prioritarios para los países en desarrollo de América Latina y África se enfrentaron a un tortuoso proceso negociador y hasta antes de la Ronda de Uruguay se postergaron en la agenda multilateral. Así, se avanzó de manera fluida en el desmantelamiento de obstáculos al comercio de bienes industriales y, en cambio, cuando se abordaban tópicos como el comercio agrícola y textil se optaba por interrumpir las negociaciones ante la falta de consenso en torno a su liberación.

El proteccionismo actual, por cuanto toca a las barreras arancelarias, prevalece con una amplia dispersión y por regla general se observa una concentración de obstáculos arancelarios contra los productos que son de particular relevancia para los países en desarrollo, sobre todo los agrícolas, los

3. Ronald Fischer (ed.), *op. cit.*

alimentos, la ropa de vestir y los productos de tecnología intermedia.

Por ello se insiste en el seno de la OMC y también en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) celebrada en Bangkok en 2000, en la relación entre comercio y desarrollo, toda vez que en la medida que prevalezcan obstáculos arancelarios y no arancelarios contra las exportaciones de los países pobres difícilmente se podrán generar condiciones propicias para el desarrollo de dichas naciones. Así, es menester *arancelizar* las negociaciones comerciales bilaterales, regionales y multilaterales; que caigan en el olvido contribuiría a limitar el acceso de los países en desarrollo a los mercados internacionales.⁴

La segunda razón de la importancia de las nuevas formas del proteccionismo consiste en el acuerdo generalizado de que la batuta en las negociaciones para desmantelar ese tipo de barreras la llevan los países ricos, puesto que cuando nació el GATT en 1947 fueron los primeros en *desarancelizar* buena parte del comercio internacional, entre ellos, claro está. Al quedar desprovistos de mecanismos arancelarios para la protección de sus economías nacionales frente a los productos extranjeros, optaron por crear las barreras no arancelarias. En otras palabras, el auge que han vivido las barreras no arancelarias es responsabilidad directa de los países más prósperos, que



4. UNCTAD, *Back to Basics: Market Access Issues in the Doha Agenda*, Naciones Unidas, Ginebra, 2003.

ahora descubren la necesidad de erradicar esos obstáculos porque les entorpecen los flujos comerciales. Así, es del interés de los países industrializados en este momento que las negociaciones comerciales se orienten a reducir y eliminar las barreras no arancelarias, situación que explica por qué a los aranceles no se les preste atención. Baste mencionar que la nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales o Ronda de Doha promovida al finalizar la Ronda de Uruguay la auspició la Unión Europea, deseosa de iniciar negociaciones para tratar temas vinculados con la eliminación de los obstáculos no arancelarios al comercio. Los países en desarrollo se resistieron, argumentando que hay aspectos más *tradicionales* (como los aranceles referidos) que merecen atención, puesto que afectan a sus exportaciones.

El problema, como es sabido, es que los países en desarrollo, en particular los de América Latina, el Caribe y África, tienen una participación cada vez más marginal en el comercio internacional y ello se traduce en que disminuye de manera considerable su poder de negociación frente a potencias económicas de la talla de Estados Unidos y la Unión Europea, responsables de alrededor de 60% del comercio mundial.⁵

Si el escenario anterior parece preocupante, los atentados terroristas perpetrados contra Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001 hacen aún más complejo el panorama. Una de las previsible consecuencias de que las negociaciones comerciales bilaterales, regionales y multilaterales se centren en las barreras no arancelarias es que ello derivará en su erradicación en algún momento. Así, los países que llevan la batuta en las citadas negociaciones acuñarán novedosos mecanismos de protección para sus economías internas, en la medida que los subsidios, las disposiciones fitosanitarias y las cuotas, entre otras barreras, se desvanezcan.

LA RONDA DE URUGUAY Y EL ACUERDO EN MATERIA SANITARIA Y FITOSANITARIA

En la Ronda de Uruguay, de 1986 a 1994, los participantes llegaron a consensos en materia de disposiciones sanitarias y fitosanitarias plasmadas en un documento muy importante que define sus alcances y objetivos. El Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias establece que se consideran como tales las acciones gubernamentales (mediante leyes, decretos y reglamentos) que buscan: a) proteger la salud o la vida de los animales o los vegetales

5. CEPAL, *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2002*, CEPAL, Santiago, Chile, 2002, y UNCTAD, *Global Economic Trends and Prospects*, Ginebra, 7 de octubre de 2002.

Es del interés de los países industrializados en este momento que las negociaciones comerciales se orienten a reducir y eliminar las barreras no arancelarias, situación que explica por qué a los aranceles no se les preste atención

de riesgos resultantes de la entrada, radiación o propagación de plagas, enfermedades y organismos patógenos o portadores de enfermedades; b) proteger la vida y la salud de las personas y los animales de los riesgos resultantes de la presencia de aditivos, contaminantes, toxinas u organismos patógenos en alimentos, bebidas o piensos; c) proteger la vida y la salud de las personas de los riesgos resultado de enfermedades propagadas por animales, vegetales o productos de ellos derivados, o de la entrada, la radiación o la propagación de plagas, y d) prevenir o limitar otros perjuicios resultantes de la entrada, la radicación o la propagación de plagas.

Cabe destacar que dichas medidas también incluyen métodos y procesos de producción. En cualquier caso, su complejidad técnica es reconocida como útil para encubrir acciones proteccionistas, e incluso para compensar a los países más industrializados por la apertura que acordaron realizar a partir de las disposiciones previstas en el acuerdo sobre agricultura de la Ronda de Uruguay. Si bien mucho se habló de que las medidas estaban formuladas para complementar el acuerdo sobre agricultura y evitar que el proteccionismo imperante en ese ámbito se trasladase al terreno de aquéllas, en la práctica en particular los países en desarrollo que carecen de la información sobre las medidas multilaterales de los países ricos, tienen muchos problemas, además de que la cooperación técnica por parte de las naciones más industrializadas es, a todas luces, inadecuada.⁶

6. UNCTAD, *Preparing for Multilateral Trade Negotiations. Issues and Research Needs from a Development Perspective*, Naciones Unidas, Ginebra, 1999.



El acuerdo de marras intenta limitar el margen de discrecionalidad de los gobiernos, mediante normas internacionales con criterios armonizados. Con ello se promueve el establecimiento, el reconocimiento y la aplicación de medidas comunes por medio de los estándares aprobados por la Comisión del *Codex Alimentarius*, la Organización Internacional de Epizootias (OIE) y la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria.

Pese a lo expuesto, un Estado puede considerar necesario el desarrollo de un grado de protección “más alto que el que se lograría mediante medidas basadas en normas, directrices o recomendaciones internacionales [...] si existe una justificación científica o si ello es consecuencia del nivel de protección sanitaria o fitosanitaria que [...] determine adecuado”.⁷

A fin de apartarse del estándar internacional —o bien ante la inexistencia de un estándar válido para la situación imperante— el Estado debe llevar a cabo una evaluación adecuada del riesgo y deberá cumplir con las disposiciones previstas en el artículo 5 del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias o Fitosanitarias, que establecen que la nueva medida:

- No debe generar un grado de restricción del comercio mayor que el requerido para lograr el nivel de protección considerado adecuado por el Estado miembro.

7. OMC, *Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias*, OMC, Ginebra, 1994.

- No debe crear distinciones arbitrarias o injustificadas en los niveles de protección que considere adecuados en situaciones comparables.

- No debe resultar en discriminaciones o restricciones encubiertas al comercio internacional.

- Debe reconocer la existencia de zonas libres de plagas o enfermedades en el territorio de otros miembros.

- Sus costos no deberían superar el perjuicio que podría causarse por pérdida de producción o de ventas en caso de entrada, radicación o propagación de la plaga o la enfermedad que se pretende evitar.

El Acuerdo también favorece el reconocimiento mutuo para efectos de asegurar la protección sanitaria y fitosanitaria requerida por los estándares internacionales. Así, las medidas de otros miembros serían equivalentes o aceptables para terceros siempre que el miembro exportador demuestre con objetividad al miembro importador que sus medidas logran el nivel adecuado de protección del miembro importador.⁸

En los hechos, no son medidas sencillas. Un caso que lo ilustra es el de la aftosa, enfermedad que aqueja sobre todo, aunque no de manera exclusiva, al ganado vacuno. Pese a que la Organización Mundial de la Salud Animal (OIE) tiene una lista en la que documenta cuáles son los países libres de aftosa con vacunación y sin ella, Estados Unidos tiene un propio inventario en el que a menudo aparecen países que la OIE no registra como problemáticos.⁹ Justo aquí entra en juego la discrecionalidad de los gobiernos.

En el caso de la Ley estadounidense contra el Bioterrorismo, la protección de la salud pública se inscribe en el conjunto de medidas adoptadas por Washington desde lo sucedido en septiembre de 2001, lo cual hace que el Acuerdo sobre Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la Ronda de Uruguay sea irrelevante para esa nación, debido a que esgrime como justificación la necesidad de salvaguardar la seguridad nacional estadounidense.

GUERRA, TERRORISMO Y PROTECCIONISMO

La vinculación entre el inicio de las hostilidades y el proteccionismo se ha documentado con amplitud a lo largo de la historia de la humanidad. Tomando en cuenta la necesidad de proteger la seguridad nacional, el proteccionismo puede ser una causa o una consecuencia de la guerra.

Recuérdese por ejemplo la situación de principios del siglo pasado en un mundo repartido en que ya no había terri-

8. *Ibid.*

9. Alberto de las Carreras, *La aftosa en la Argentina. Un desafío competitivo*, Cámara Argentina de Consignatarios de Ganado, Buenos Aires, 1993.

torios por descubrir. El imperio británico, que equivalía a la sexta parte de la superficie terrestre, tenía relaciones comerciales preferenciales entre las islas británicas y sus colonias, condiciones que no estaban al alcance de otras naciones. El reparto colonial ya había propiciado en 1884 la Conferencia de Berlín.¹⁰ Éste, sin embargo, resultó insuficiente. Por lo tanto, la primera guerra mundial se gestó alrededor del acceso a los mercados coloniales. A ello también hay que sumar el fomento del proteccionismo por parte de las potencias de la época sobre la base de que vía el acceso a sus mercados, los *enemigos* podrían incorporar productos deliberadamente *manipulados para causar daño*, o bien de una mala calidad.¹¹

Asimismo, respecto a la relación entre proteccionismo y guerra no hay que olvidar la competencia entre Alemania, Austria-Hungría y el Imperio Otomano, por una parte, frente al Reino Unido y Francia. Unos y otros asumían al libre comercio como un factor de vulnerabilidad, como una manera de generarles dependencia respecto a *socios* impredecibles. Éste es otro elemento que contribuyó a la guerra. Años después de concluida ésta sobrevino la gran depresión y con ella el proteccionismo alcanzó proporciones insospechadas. Buena parte de las normas que a la fecha existen en Estados Unidos para protegerse de la competencia internacional datan del decenio de los treinta.¹²



Cabe destacar que pese a la estrecha relación entre el proteccionismo y un entorno bélico, se reconoce que la restricción a los flujos comerciales puede tener efectos negativos en las economías de los países que desarrollan medidas en ese tenor. Ya lo decía Roberto Zoellick, actual representante de Comercio de Estados Unidos, cuando advertía, a unos días de los ataques terroristas del 11 de septiembre, que la mejor manera de contrarrestar el terror era mediante el comercio.¹³ Este argumento reposa en la premisa de que el libre comercio ayudaría a esa potencia a reactivar su economía, la cual mostraba rasgos recesivos incluso antes de esos atentados.

El gobierno de George W. Bush tomó medidas para responder a la amenaza del terrorismo, al cual le declaró *la guerra*. Con el inicio de las hostilidades contra Afganistán, más la consigna de que *quien no está con Estados Unidos está contra él*, puede hablarse de un ambiente de guerra, al que por supuesto se suma la confrontación bélica contra Iraq, si bien en este último caso subsisten dudas respecto a las armas de destrucción en masa que supuestamente poseía Sadam Hussein y ni qué decir de la fallida —pero con frecuencia sugerida— relación entre Sadam Hussein, Osama Bin Laden y el terrorismo.

En cualquier caso, tomando en cuenta la cruzada contra el terrorismo que enarbola Washington, más la serie de medidas que la acompañan, como el aumento en el presupues-

10. La Conferencia de Berlín, inaugurada el 15 de noviembre de 1884 y abocada a la tarea de la *redistribución* de las esferas de influencia de las naciones más poderosas, reunió a 14 países: Alemania, Austria-Hungría, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, el Reino Unido, Italia, los Países Bajos, Portugal, Rusia, Suecia-Noruega (cuya unión real subsistió desde 1814 hasta 1905), Turquía y Estados Unidos. De ellos, Alemania, Francia, el Reino Unido y Portugal se erigieron en actores clave de la Conferencia. Los territorios en disputa, del continente africano, no tuvieron representante en la Conferencia; las decisiones en torno al futuro de esa zona se tomaron sin ponderar ni los intereses de las sociedades africanas, ni sus características sociales, culturales, económicas y políticas. La Conferencia se prolongó hasta el 26 de febrero de 1885, pero el reparto siguió siendo motivo de disputa y desató la primera guerra mundial. Como resultado de la Conferencia diversos territorios del continente africano se sometieron a la tutela de las potencias europeas. Las fronteras políticas que hoy poseen los más de 50 estados africanos se deliniaron en gran medida a partir de las disposiciones de la Conferencia de Berlín.

11. En sentido inverso, aunque circunscrito en el circuito de la rivalidad estratégica, el célebre estudio *El Japón que puede decir "no"* (México, Lasser Press, 1990) de Shintaro Ishihara destaca la vulnerabilidad de Estados Unidos respecto a Japón en materia de tecnología. El autor sostiene que una cosa es producir *potato chips* y otra muy distinta crear los *chips* que hacen posible que los misiles balísticos de Estados Unidos y otras armas estratégicas funcionen. Ishihara, quien escribió este libro para deplorar el trato "despectivo" que Estados Unidos le prodiga a Japón, señala que Tokio debería hacer uso de su supremacía tecnológica y negarle a Estados Unidos acceso a las altas tecnologías niponas para forzar a los estadounidenses a valorar en otros términos los vínculos con los japoneses.

12. María Cristina Rosas, *México y la política comercial externa de las grandes potencias*, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México, 1999.

13. Roberto Zoellick, "Countering Terror with Trade", *The Washington Post*, 17 de septiembre de 2001.

to para la defensa,¹⁴ el monitoreo escrupuloso de las fronteras del país, las medidas de *supervisión* sobre la población para ayudar a descubrir a los terroristas, etcétera, revelan la existencia de un ambiente hostil y belicoso.

Pese a las recomendaciones de Zoellick, el gobierno de la Casa Blanca no parece contrarrestar el terrorismo con el libre comercio. Al contrario. En 2002, año electoral, Bush promovió la Farm Bill o ley de Seguridad de Granjas e Inversión Rural, mediante la cual dispuso otorgar 180 000 millones de dólares en subsidios a favor de los agricultores. Esta norma reinstaló subsidios que se habían eliminado. Asimismo, Bush decidió aplicar altos aranceles a las importaciones de acero. Sobra decir que estas medidas enemistaron muy pronto a Estados Unidos con sus socios comerciales. Las medidas, con un cariz electorero, estaban destinadas a favorecer a los agricultores del sur del país, así como a las siderúrgicas del medio oeste sobre la base de ganar su apoyo político a favor del Partido Republicano. Bush las justificó argumentando la desaceleración económica previa al 11 de septiembre y el papel estratégico de la industria siderúrgica para la seguridad nacional.

Así las cosas, Estados Unidos golpeó el espíritu negociador de la Ronda de Doha, cuya columna vertebral es justamente la liberación del comercio de productos agrícolas y la reducción de subsidios.

Quizá la consecuencia más importante de las medidas proteccionistas gestionadas por Washington es que en un mundo globalizado e interdependiente, los efectos adversos de tales acciones podrían ser muy costosos. La desaceleración económica de Estados Unidos tiene que ver de manera directa con la caída de la inversión del capital y el costo de la mano de obra.¹⁵ Ello acompañado de la disminución del consumo¹⁶ motivada porque el proteccionismo ese país encarece los insumos de importación y con ello la producción interna de bienes duraderos. Las personas postergan la adquisición de estos bienes en el que la situación no sea tan desfavorable y el ciclo del estancamiento de la economía de Estados Unidos.

LA LEY CONTRA EL BIOTERRORISMO

Como se sugiere líneas arriba, es evidente que una nueva barrera al comercio, en tanto no sea motivo de negociación, obstaculizará el flujo de bienes y servicios a un territo-

rio determinado. En este sentido, la Ley contra el Bioterrorismo está generando nerviosismo entre los socios comerciales de Estados Unidos, en particular a los que poseen sectores agropecuarios de importancia.

La ley es resultado no sólo de los ataques del 11 de septiembre de 2001, sino de la esquizofrenia que generó la detección de esporas de ántrax en diversos paquetes postales en Estados Unidos en los últimos meses de ese mismo año. La Ley contra el Bioterrorismo, aprobada en junio de 2002 y cuyo objetivo fundamental es garantizar la seguridad estadounidense ante la amenaza del bioterrorismo, consta de cinco títulos: 1) preparación nacional ante el bioterrorismo y otras emergencias en materia de salud pública, 2) fortalecimiento de los controles sobre los agentes biológicos y las toxinas peligrosas, 3) protección y seguridad en el abastecimiento de alimentos y medicinas, 4) protección y seguridad del agua potable y 5) disposiciones adicionales.¹⁷

La Ley contra el Bioterrorismo comprende la asignación de 640 millones de dólares para producir un lote de vacunas contra la viruela, una mayor disponibilidad de yodato de potasio para las comunidades asentadas cerca de plantas nucleares para responder a un posible envenenamiento radioactivo en el caso de un ataque terrorista, así como el aumento de la reserva nacional de medicamentos. Asimismo, ante la posibilidad de que los suministros locales de agua fuesen envenenados de manera deliberada, el gobierno dispuso entregar 1 600 millones de dólares a los hospitales estatales para responder a una amenaza de esta naturaleza.

De especial relevancia para el presente análisis tiene el título 3, que establece un proceso de *certificación* consistente en inspecciones físicas que las autoridades harán en instalaciones alimenticias dentro del país y en el extranjero para verificar que sus productos no dañen a los residentes de esa nación. La norma autoriza al Departamento de Salud y Servicios Humanos y a la Food and Drug Administration (FDA) a que intervengan para garantizar que los alimentos y los productos agropecuarios que ingresen a Estados Unidos estén libres de algún *agente* dañino.

La Ley contra el Bioterrorismo prevé que las empresas que deseen exportar —o que quieran seguir exportando— productos agropecuarios y alimentos a Estados Unidos deben aprobar una certificación efectuada por la FDA, previa solicitud, la cual se debe presentar a más tardar el 12 de diciembre de 2003. Una vez hecha la solicitud, la empresa correspondiente debe esperar la visita de los inspectores de la FDA, quienes revisarán los procesos productivos, los materiales

14. El Congreso estadounidense aprobó para el año fiscal 2003-2004 un presupuesto para la defensa por 369 000 millones de dólares.

15. Oficialmente, los economistas y las autoridades de Estados Unidos reconocen que la desaceleración terminó. La recuperación procede con lentitud.

16. Lo cual explica la decisión del gobierno de George W. Bush de disminuir la carga tributaria para estimular la adquisición de bienes y servicios.

17. U.S. Food and Drug Administration, The Bioterrorism Act of 2002, Washington, 12 de junio de 2002 <www.fda.gov/oc/bioterrorism/bioact.html>.



empleados, las condiciones de los trabajadores y los insumos usados para verificar que no hay el riesgo de una *amenaza o acción* terrorista. La *certificación* incluye:

a) El registro de las instalaciones alimentarias. Se plantea que las instalaciones nacionales y extranjeras que fabrican, procesan, envasan, distribuyen, reciben o almacenan alimentos para el consumo humano o animal en Estados Unidos se deberán registrar ante la FDA a más tardar el 12 de diciembre de 2003 (información sobre la empresa, domicilio y otros datos).

b) La notificación previa de alimentos importados. Este documento deberá especificar todas y cada una de las partidas de alimentos que ingresen a Estados Unidos; no puede ser menos de ocho horas ni más de cinco días antes de que el embarque ingrese a territorio estadounidense.

c) El establecimiento y el mantenimiento de los registros. Quienes fabrican, procesan, envasan, reciben, almacenan o importan alimentos estarán obligadas a crear y mantener los registros que la FDA considere necesarios para identificar las fuentes previas inmediatas y a quienes recibieron antes esos alimentos (es decir, de dónde vienen y quién los recibe). Las explotaciones agrícolas y los restaurantes están exentos de esta obligación.

d) La detención administrativa. Las disposiciones de la ley señalan que la FDA puede detener los alimentos por razones administrativas si esa dependencia tiene pruebas o información creíble de consecuencias negativas graves para la salud o la muerte de personas o animales si consumen esos alimentos. La ley plantea que la FDA debe formular mecanismos

expeditos cuando se trate de alimentos perecederos, aunque no se señala una fecha límite.¹⁸

La *certificación* de la FDA no es un simple trámite. De hecho, como lo señalan diversas empresas que de manera cotidiana se someten a las inspecciones de las autoridades estadounidenses, no cumplir con este procedimiento podría derivar en la imposibilidad de exportar a esa nación. La compañía mexicana Herdez, por ejemplo, habiendo recibido la *certificación* en beneficio de tres de sus plantas, dio a conocer la realización de nuevas inversiones para modificar los procesos de etiquetado de sus productos, puesto que los alimentos enlatados que exporte a Estados Unidos deberán incluir la etiqueta con el sello de *certificación* impreso.¹⁹ Así las cosas, a las inspecciones se suma la normatividad en materia de etiquetado que, como se sabe, también opera como una barrera no arancelaria.

Los empresarios y los productores de diversos países no están de acuerdo con las disposiciones de la citada ley porque puede tener una serie de derivaciones no deseadas. Por ejemplo, algunas de sus reglas son poco operativas, otras ociosas²⁰

18. FDA-CFSAN, *Protección del suministro de alimentos: actividades de la FDA respecto a la nueva legislación contra el bioterrorismo*, enero de 2003 <www.cfsan.fda.gov/~dms/sfabc.html>.

19. Rocío Esquivel, "Ley de bioterrorismo de Estados Unidos, nueva barrera al comercio", *Milenio Diario*, 2 de abril de 2003.

20. La posibilidad de contaminar de manera deliberada los alimentos una vez que se han certificado, se mantiene latente. De ahí que la ley sea impugnada por los expertos a la luz de todo el papeleo y la burocracia que generará alrededor de la noción de salvaguardar la seguridad nacional.

y es evidente que el proceso en sí elevará los costos de operación a quienes exportan alimentos a Estados Unidos, y también a las autoridades de ese país, que deberán hacer un gran esfuerzo para certificar a todas aquellas entidades que les venden dichos productos. Sobra decir que quien no pida la inspección ni apruebe la certificación se expone a que su producto no entre a ese mercado. Y si bien es legítimo que Estados Unidos cree normas y tome precauciones para garantizar el bienestar de sus habitantes, la Ley contra el Bioterrorismo puede ciertamente operar como barrera al comercio.

No es la primera ocasión que en nombre de la salud pública se restringe el flujo de alimentos y productos agropecuarios a esa nación. Baste mencionar que el 13 de marzo de 1989 la FDA halló con un misteriosamente acertado *ojo clínico* dos granos de uva —de un vasto cargamento— procedentes de Chile, supuestamente contaminados con cianuro. Si bien la cantidad de esa sustancia encontrada en las uvas chilenas no era mortal, la FDA convocó a los consumidores estadounidenses a no adquirir el producto y de inmediato se interpuso una prohibición a la compra de esa fruta procedente del país sudamericano. La recomendación afectó también a otros productos frutícolas chilenos listos para embarcarse, congelados o en bodegas de distribuidores en Estados Unidos, dado que también se conminó a los estadounidenses a no consumir esos productos.

Cuando se difundió la medida recomendada por la FDA, Canadá, Japón y algunos países europeos impusieron restricciones similares a productos chilenos. Debido a las consecuencias en uno de los principales sectores chilenos, el gobierno de Augusto Pinochet conformó un comité de crisis y desarrolló una serie de acciones para lograr una rápida solución al problema. Una de las disposiciones consistió justamente en que inspectores de la FDA viajaran a Chile para hacer una revisión de las normas de control y seguridad de los embarques de uvas. El gobierno chileno deploró que las acciones decretadas originalmente por Washington pudieran tener motivaciones políticas (supuestamente para enviar un mensaje a una de las pocas dictaduras militares que sobrevivía en América Latina). Tras arduas negociaciones las partes convinieron en la reanudación de la venta de productos chilenos en Estados Unidos. El daño, sin embargo, ya estaba hecho, dado que al estadounidense promedio le preocupan poco las consideraciones políticas, no así el bombardeo publicitario de que “las uvas chilenas están envenenadas y si las comes te puedes morir”. Por ello, a pesar de que el embargo contra la fruta fue de corta duración, el daño al pujante y dinámico sector económico chileno fue mayúsculo, pues los consumidores estadounidenses disminuyeron la adquisición de frutas procedentes de Chile por un período prolongado.

Una de las líneas explicativas ventiladas por los analistas como justificación de las medidas adoptadas por Estados Unidos contra las uvas chilenas hace referencia a un atentado terrorista ocurrido un año antes, cuando un avión de la aerolínea Pan Am que transportaba a 207 personas estalló poco después de despegar de Londres, cuando atravesaba la localidad escocesa de Lockerbie. Las investigaciones revelaron también que el gobierno de George Bush padre había recibido una advertencia en torno al acto terrorista de referencia, el cual desestimó y no tomó las precauciones correspondientes. De ahí que cuando se advirtió la presencia de cianuro en las dos uvas chilenas citadas se decidió *tomar medidas* conducentes a restringir el ingreso de dicho producto al mercado estadounidense.²¹ Que conste que esta argumentación es muy forzada, pero es interesante la vinculación —igualmente rebuscada— entre terrorismo y proteccionismo.

De manera análoga al caso de las uvas chilenas, la ley contra el bioterrorismo se promulgó justo después de un atentado, por lo que puede afirmarse que esta calamidad se está erigiendo en una nueva barrera al comercio. Dado que se trata de un tema relativamente nuevo, no hay negociaciones comerciales en curso para acotar los ámbitos de acción de las medidas contraterroristas puestas en marcha recientemente por Estados Unidos y otros países. Es obvio que el cerco y el monitoreo de las fronteras en las naciones del mundo frenan —o por lo menos entorpecen— los flujos de bienes y servicios. La misma OMC ha reconocido que el terrorismo puede afectar de manera negativa al comercio mundial.

UNA REFLEXIÓN SOBRE EL TERRORISMO EN LOS ALIMENTOS

Existe un aparente equilibrio entre las normas comerciales y las normas en materia de desarme químico y biológico. Es sabido que el desarrollo, la producción y el uso de agentes químicos y biológicos para propósitos bélicos está prohibido por el derecho internacional: las disposiciones del Protocolo de Ginebra de 1925, la Convención sobre Armas Biológicas y Toxinas de 1972 y la Convención sobre Armas Químicas de 1993. El número de países que se han adherido es amplio y simétrico respecto a la membresía que se observa en la OMC. Así, mientras que esta última cuenta con 146 miembros, el Protocolo de Ginebra ha sido suscrito por 133 países, y la Convención sobre Armas Biológicas y Toxinas y

21. Eduardo Engel, “Uvas envenenadas, vacas locas y proteccionismo”, Ronald Fischer (ed.), *op. cit.*

la Convención sobre Armas Químicas por 145 naciones.²² Es cierto que sigue habiendo un número importante de naciones que no son signatarias de estos acuerdos, a lo que se suma la existencia de actores no estatales que, se supone, podrían estar interesados en adquirir agentes químicos o biológicos para causar daño de manera deliberada.²³

Sin embargo, la historia muestra que usar, desarrollar o propagar agentes químicos o biológicos para causar daño requiere un grado de conocimientos y especialización que no necesariamente está al alcance de gobiernos o entidades no estatales. La manipulación de agentes químicos o biológicos por personas no especializadas plantea un alto riesgo para ellas. De ahí que rara vez se les emplee. De hecho, los actos terroristas del 11 de septiembre de 2001 se consumaron de manera inusual, con aviones comerciales, pero no con agentes químicos ni biológicos.

En el transcurso del siglo XX se registraron 222 incidentes relacionados con el empleo de agentes biológicos para causar daño. De ellos, 24 se confirmaron como ofensivos, lo cual genera un promedio de un ataque biológico cada cuatro años. De esos 24, casi la mitad (14) fueron casos de bioterrorismo o biodelitos que incluyeron la contaminación de alimentos o sectores agropecuarios. De los 14, 11 consistieron en intoxicación alimenticia y sólo tres se dirigieron contra animales o plantas con valor comercial. En la historia del siglo sólo un ataque provocó numerosas víctimas: la contaminación de alimentos con salmonela por parte de la secta Rajneesh en Oregón en 1984, a fin de evitar que las personas acudieran a las urnas el día de la elección.²⁴

En cualquier caso, con independencia de las motivaciones y las posibilidades de que el bioterrorismo o el quimioterrorismo prosperen, el efecto comercial del terrorismo suele ser muy cuantioso. Por ejemplo, en 1978 parte de las exportaciones de cítricos de Israel a los países europeos se contaminaron con mercurio, lo cual tuvo efectos muy adversos para el sector agropecuario israelí. En el caso de las uvas chilenas portadoras de cianuro, aun cuando el embargo duró unos cuantos días, la publicidad que circundó al incidente derivó en que los consumidores estadounidenses y de otras naciones desarrolladas dejaran de adquirir ese producto, lo cual llevó a la bancarrota a más de 100 empresas agricultoras y



empacadoras de esa fruta en el país sudamericano. En 1998, una compañía que operaba en Estados Unidos tuvo que revocar la adquisición de 14 millones de toneladas de embutidos y salchichas porque se detectó que posiblemente estaban contaminados con listeria. La empresa en cuestión cerró su planta en ese país y sus pérdidas económicas se calculan de 50 a 70 millones de dólares. En 1997, la epidemia de la infección del *E. coli* 0157: H7 en Estados Unidos llevó a que se cancelara la compra de 11 millones de kilogramos de carne de vaca.²⁵ También existen evidencias de otros casos donde la información sobre la posible contaminación de alimentos o medicamentos se propaga de modo deliberado con fines de competencia y los daños suelen ser cuantiosos para la entidad acusada.

Por lo anterior, si bien es cierto que potencialmente se cierran graves amenazas sobre la seguridad alimenticia, es claro que las motivaciones de quienes perpetran o denuncian la existencia de contaminantes pueden ser variadas. En algunos casos se intentará causar daño a la población, plantas o animales. En otros casos se tratará de prevalecer sobre los competidores. Ello hace más difícil contrarrestar estas acciones sin generar nuevos obstáculos al comercio.

22. Christer Berggren, "Annex A. Arms Control and Disarmament Agreements", en Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI Yearbook 2002. Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford University Press, London, 2002.

23. Organización Mundial de la Salud, *Public Health Response to Biological and Chemical Weapons*, Ginebra, noviembre de 2001.

24. Organización Panamericana de la Salud, *Bioterrorismo: la amenaza en el Continente Americano*, Washington, 6 de marzo de 2003.

25. World Health Organization, *Terrorist Threats to Food. Guidance for Establishing and Strengthening Prevention and Response Systems*, Ginebra, 2002.

A la luz de la entrada en vigor de la Ley contra el Bioterrorismo la certificación se sumará a las numerosas medidas que impiden el ingreso de una gran cantidad de productos agropecuarios al mercado estadounidense

CONSIDERACIONES FINALES

El clima imperante convierte al terrorismo en una nueva barrera al comercio. A ello contribuye la prioridad que a la lucha contra ese fenómeno otorga el gobierno estadounidense, misma que queda de manifiesto en la nueva doctrina sobre seguridad nacional que el gobierno del presidente Bush dio a conocer en septiembre de 2002 y que estuvo precedida por la proclamación de la Ley contra el Bioterrorismo.

Dicha ley, en especial el título III, establece una nueva normatividad respecto a la adquisición de alimentos dentro y fuera de ese país que entraña el establecimiento de mecanismos de *certificación*, mismos que constituyen una condicionante adicional para acceder a ese mercado. Cumplir con la *certificación* será indispensable para quien desee seguir vendiendo alimentos en Estados Unidos.

Ello dificulta aún más el acceso a uno de los mercados más importantes del planeta, porque a la par de la citada ley el gobierno de Bush también desarrolló mecanismos para subsidiar la agricultura y restringir el acceso del acero a su territorio. Esta situación genera tensiones con sus socios comerciales, ambiente contrario al espíritu negociador que debería prevalecer, sobre todo cuando se encuentra en marcha la compleja Ronda de Doha en el seno de la OMC.

Pese a las diversas implicaciones que el terrorismo y las normas para contrarrestarlo tienen para el comercio internacional, este tema se discute sobre todo en foros de carácter militar o en la Organización Mundial de la Salud (OMS) y, en el caso del continente americano, en la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Sin embargo, a la luz de la exis-

tencia de una normatividad emanada de la Ronda de Uruguay como el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias valdría la pena que la OMC analizara la compatibilidad de dicho acuerdo con la ley de marras a partir del reconocimiento de que la puesta en marcha del citado Acuerdo ha sido difícil en los países en desarrollo, sea por falta de información, por la limitada cooperación técnica de las naciones más prósperas, o por ambas razones. El escenario que se vislumbra a la luz de la entrada en vigor de la ley contra el bioterrorismo es que la *certificación* que supone esta norma se sumará a las numerosas medidas que impiden el ingreso de una gran cantidad de productos agropecuarios al mercado estadounidense. Asimismo, está latente la posibilidad de que otros países desarrollados sigan los pasos de Estados Unidos en esa materia.

La cooperación internacional es, a todas luces, imperiosa en la lucha contra el terrorismo. Sin embargo, el cuantioso monto asignado a los subsidios agrícolas, más las restricciones a la compra de acero, no le hacen ningún bien a las aspiraciones de cooperación de los socios comerciales del país septentrional. De hecho, la posibilidad de represalias contra los productos estadounidense podría exacerbarse en estas condiciones.

Uno de los ejes de la nueva doctrina de seguridad nacional de Estados Unidos es la guerra preventiva, la cual constituye un retroceso respecto a la diplomacia y la cooperación. Así, antes de ser atacado, Estados Unidos asestará el *primer golpe*, a manera de *prevención*. Dicha doctrina parte de la premisa de que el entorno internacional le es hostil y alberga a entidades que quieren causarle daño. La guerra se transforma, a su juicio, en la mejor manera de salvaguardar su seguridad nacional y ello se traslada al terreno de las relaciones comerciales.

La seguridad, sin embargo, no se puede construir única y exclusivamente vía la disuasión. El comercio ha sido considerado en términos históricos como un vehículo para la promoción del desarrollo. Por tanto, el proteccionismo opera contra la posibilidad de que las sociedades del mundo mejoren sus expectativas de vida, y ese malestar social, como se sabe, constituye una fuente de conflictos. Así, un mejor acceso a los mercados de las naciones industrializadas podría operar a favor de la paz y el desarrollo de los países pobres. Porque si bien es cierto que en potencia la comunidad internacional es vulnerable a actos de terrorismo, ello no se traduce de manera automática en la existencia de amenazas. Por tanto, es importante que los países del mundo distingan con claridad entre las vulnerabilidades y las amenazas a su seguridad. Ello les permitirá emplear mejor sus recursos materiales y humanos y construir relaciones más armónicas y cooperativas con otras naciones. **e**

Si tienes algo que agradecer, es tiempo de Dar...



Por medio de Fundación UNAM, A.C., puedes tener la satisfacción de sentirte una vez más universitario al otorgar recursos que ayuden a impulsar grandes proyectos en beneficio de la UNAM y sus alumnos.

Afiliate como socio activo, obtén tu credencial, realiza una aportación anual de acuerdo a tus posibilidades y recibe un escudo como distintivo de tu aportación.

Ten la satisfacción de hacer algo por la UNAM.

APORTACIÓN *		RECIBES	
Anual	Mensual		
\$ 500	\$ 42	 ** PUMA	 METÁLICO
\$ 1500	\$ 125	 ** AZUL	 PLATA
\$ 3000	\$ 250	 ** ORO	 ORO
\$ 6000 ó más	\$ 500	 ** AZUL Y ORO	 ORO Y ZAFIRO



FUNDACION
UNAM

* Deducible de impuestos.

** Socio Puma, nueva categoría de asociado.

Con tu credencial obtendrás beneficios por tus consumos en:

Bodegas Gigante • Cafeterías Toks • Fondo de Cultura Económica • Gigante • Fiesta Americana • Fiesta Inn • Sanborns • Sanborns Café • Sears • Super G • Super Gigante • Super Maz • además recibirás el 50% de descuento en Eventos Culturales de la Universidad.

Aportaciones a nombre de Fundación UNAM, A.C. en:

Banamex, Sucursal 0870, Cta. 533019, Ref. 9900100 • Inbursa, Cta. 011-00049-001-8 • Con cargo a tarjeta de crédito: Visa, Mastercard, American Express • Pago con cheque • Descuento por nómina (en caso de ser empleado universitario) • Pago por internet en la página web: www.fundacion.unam.mx

Depósitos:

Enviar por fax ficha de depósito junto con los datos necesarios para elaborar y mandar el recibo deducible de impuestos

Cargo a tarjeta y aportación con cheque:

Comunicarse a nuestras oficinas o a través de www.fundacion.unam.mx

Informes:

Tel: 53-400-900 • Fax: 53-400-909 • Lada sin costo: 01-800-000-8626 • E.U.A.: 1-877-888-8626

E-mail: fundunam@servidor.unam.mx • Página web: www.fundacion.unam.mx

Pensylvania 203, Colonia Nápoles, México, D.F., C.P. 03810



Apuntes de coyuntura

Perú: el difícil camino hacia la gobernabilidad democrática



ALMA ROSA
CRUZ ZAMORANO
<acruz@bancomext.gob.mx>

Le programme alimentaire national...
 que les besoins...
 tte large opération...
 se poursuivre...
 ms les autres...
 andes villes...
 El 16 de febrero de 2004 el presidente de Perú, Alejandro Toledo, nombró su quinto gabinete en apenas dos años y medio de gobierno. El equipo se integra en su mayoría de políticos independientes y sólo tres miembros del partido oficialista Perú Posible. Los nuevos ministros, siete de los 15 que conforman el gabinete, tienen en común un perfil técnico que los aleja en principio de las frecuentes pugnas políticas. Destaca el regreso de Pedro Pablo Kuczynski a la cartera de economía y finanzas,¹ lo que supone continuidad en la política económica. El funcionario desempeñó el mismo cargo en el primer gabinete de Toledo, de julio de 2001 a junio de 2002, y renunció después de que su política de privatizaciones desató manifestaciones de protesta que provocaron la primera gran crisis de ese gobierno.²

La quinta remodelación del gabinete se precipitó por la difusión de una cinta de audio grabada a fines de 2001 con una conversación telefónica entre César

1. "Toledo nombra su quinto gobierno en dos años para frenar la crisis en Perú", *El País*, 17 de febrero de 2004.
 2. "El gabinete de consenso de Toledo no convence", *Milenio*, 17 de febrero de 2004.

Almeida, asesor legal de Toledo, y el general Óscar Villanueva, considerado el tesorero de la red de corrupción que dirigía Vladimiro Montesinos. Según la grabación Almeida ofreció al general intervenir para mejorar su situación jurídica e intentó convencerlo de una serie de acuerdos para favorecer a personajes cercanos al gobierno. Después del escándalo el general Villanueva se suicidó. Poco después se dio a conocer que presuntamente el vicepresidente Raúl Díez Canseco había favorecido con exenciones fiscales al padre de su pareja. Éste fue un duro golpe para el gobierno de Toledo, que enarbó la lucha contra la corrupción como elemento central de su campaña. Si bien el mandatario no estaba directamente involucrado, la opinión pública se preguntaba cómo era posible que no advirtiera que sus más cercanos colaboradores ejercían las mismas prácticas reprobables del gobierno anterior. Después de recomponer su gabinete, Toledo señaló que constituían hechos aislados que no comprometían al gobierno y que "los funcionarios corruptos serían tratados sin ninguna contemplación de acuerdo con la ley".³

Ya no son tan frecuentes las marchas y las movilizaciones de protesta como hace dos años, pero el descontento con el gobierno de Toledo se manifestó en encuestas que revelan que sólo 7% de la población respalda su gestión.⁴ Algunos analistas opinan que el más reciente cambio de gabinete es la última oportunidad de Toledo para demostrar que puede gobernar al país hasta el fin de su mandato.⁵ Sin embargo, la mayoría de los actores políticos no desean su destitución porque no se vislumbra otra figura capaz de sacar adelante al país.

Al gobierno de Toledo se le critica sobre todo por no haber cumplido sus promesas

de campaña: los beneficios del crecimiento económico no llegan a la mayor parte de la población ni se han generado suficientes empleos.⁶ Además, persiste un ambiente de ingobernabilidad y se han registrado pocos avances en la lucha contra la corrupción.⁷ Para entender la inestabilidad política y social de Perú, es necesario examinar cómo llegó Alejandro Toledo a la presidencia.

Antecedentes del sistema político

Perú nunca se ha caracterizado por partidos políticos muy institucionalizados, con una ideología bien establecida, reglas coherentes y una vida propia aun sin la presencia de su líder actual o sus fundadores.⁸ En los años ochenta había cuatro: la Izquierda Unida (UI), la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA), Acción Popular (AP) y el Partido Popular Cristiano (PPC). De ellos en la actualidad sólo sobrevive el APRA, con el liderazgo de Alan García.

La historia ha demostrado que los partidos políticos en Perú están dispuestos a destruirse los unos a los otros sin considerar la viabilidad del sistema como un todo. El APRA no supo aprovechar la oportunidad que tuvo en 1985 con la presidencia de Alan García pues una vez que controló el sistema político, el partido y sus dirigentes mostraron su incompetencia, sectarismo y

corrupción. Nunca lograron someter a los grupos terroristas, lo cual generó frustración y permitió el surgimiento de otras figuras como Mario Vargas Llosa y Alberto Fujimori. Este último tuvo el mérito de desmembrar al temido Sendero Luminoso que durante muchos años ejerció con saña la violencia política y la intimidación, con los correspondientes abusos por parte de los grupos militares que combatían la subversión. La combinación del colapso económico y la violencia sociopolítica trajo consigo grandes índices de pobreza, desempleo, problemas de salud pública y otras dolencias sociales.⁹

De los 27 millones de habitantes que tiene Perú, 54.8% vive en condiciones de pobreza y 24.4% en pobreza extrema. Esta población ha sufrido la violencia política, la exclusión económica y la manipulación electoral. A pesar de que todos los partidos políticos han enarbó la bandera de la lucha contra la pobreza para ganar sus votos, este índice no ha disminuido, ni los pobres tienen mayor interés en proyectos que no sean la supervivencia diaria.¹⁰

Así, los cuatro partidos más importantes del país no fueron capaces de ganar la lealtad de la población. Cuando los problemas económicos del gobierno de Alan García empezaron a crecer de manera incontenible a finales de los años ochenta, casi todos los militantes abandonaron el partido.

Por su parte, Acción Popular dependía casi por completo de Fernando Belaúnde y de

6. Sobre las críticas al gobierno de Toledo véase "Down in the Mire", *The Economist*, 7 de febrero de 2004; Sydney Weintraub, "Peru's Perennial Problems Pop Up Again", *Issues in International Political Economy*, núm. 45, septiembre de 2003.

7. En una encuesta acerca de la corrupción en Perú, la institución más afectada resulta ser el poder judicial, seguido de la policía nacional, el Congreso y el gobierno central. Además, la corrupción se encuentra tan enraizada que 60% de la población considera que es normal robar luz o agua, proporcionar datos falsos en los documentos, copiar en un examen, sobornar a un policía o hacer llamadas de larga distancia en un teléfono ajeno sin pedir permiso. "Ya pues, jefe, ¿cómo es para evitar la multa?", *Tiempos del Mundo*, 19 de febrero de 2004.

8. Henry Dietz y David Myers, "El proceso de colapso de sistemas de partidos: una comparación entre Perú y Venezuela", *Cuadernos del Cendes*, núm. 50, Caracas, mayo-agosto de 2002.

9. Tras la caída del régimen de Alberto Fujimori se creó la Comisión de la Verdad, en cuyo informe final se establece que el número de muertos y desaparecidos durante los 20 años de guerra interna asciende a 69 280 personas, además de medio millón de desplazados. Se calcula que 54% de las víctimas se atribuye a Sendero Luminoso y 37% a los agentes policíacos. "Las víctimas rompen el silencio", *El País*, 16 de marzo de 2004.

10. El crudescimiento de la guerrilla obligó a desviar recursos cada vez mayores hacia operaciones militares y de reconstrucción. La falta de recursos para proyectos sociales ocasionó, por ejemplo, que en materia de educación pública Perú ocupase uno de los lugares más bajos de América Latina.

3. "Toledo asegura que el escándalo político de su asesor no afecta al gobierno", *El País*, 2 de febrero de 2004.

4. "Tiene Perú otro gabinete", *Reforma*, 17 de febrero de 2004.

5. "Reciben con críticas al nuevo gabinete de Alejandro Toledo", *El Universal*, 17 de febrero de 2004.

sus cualidades personales como candidato, pero sus deficiencias se hicieron evidentes en sus dos períodos de gobierno (1963-1968 y 1985-1990). Igual que otros gobernantes, mostró poca disposición para controlar o destituir a algunos de sus allegados de confianza corruptos.

Cuando Fujimori llegó al poder la política electoral se había convertido casi por completo en un juego de personalidades, debido al resentimiento contra los partidos por parte del electorado peruano. A fin de cuentas, ninguno de los cuatro partidos identificados con el sistema pudo demostrar en 1990 que poseía la capacidad para superar el liderazgo personalista.

A medida que avanzaban los años noventa, el sistema de cuatro partidos se colapsaba, pues Fujimori impidió que éstos obtuvieran algún tipo de ayuda por parte del Estado. Ningún partido de los años ochenta desempeñaba un papel importante en los noventa. Así, las elecciones de 2000 se condujeron con base en personalidades: Fujimori contra Toledo. Las banderas de los partidos importaban muy poco y el sistema político se encontraba muy desacreditado.

Recuento de los procesos electorales 2000-2001

A principios del siglo XXI Perú era un país convulsionado por los conflictos sociopolíticos. Durante todo el decenio de los noventa Fujimori encabezó un régimen autoritario donde el estado de derecho era sólo una formalidad que encubría una enorme centralización del poder, con pocas opciones para la competencia y el pluralismo. Como consecuencia, el proceso electoral de 2000 se dio en un entorno injusto, desigual y controlado.¹¹ La oposición se presentó dividida a las elecciones y sin un proyecto claro de

política económica. Además de la debilidad de la oposición, Fujimori contaba con el voto de los sectores más pobres que se había ganado con la aplicación de una política asistencial, la firma de la paz con Ecuador, la solución de algunos problemas fronterizos con Chile y la captura de Abimael González, principal líder de Sendero Luminoso. El desmantelamiento de la guerrilla y de las organizaciones terroristas contribuyó de manera decisiva a la recuperación económica durante el gobierno de Fujimori; todo ello influyó para que algunos sectores de la población le dieran su voto. Por el contrario, Alejandro Toledo no era tan conocido (un político independiente que ya había competido para la presidencia en 1995), pero a falta de otros candidatos fuertes en él se concentró casi todo el voto de la oposición.

Así las cosas, en los comicios presidenciales del 9 de abril de 2000 el presidente Alberto Fujimori se postuló por tercera vez consecutiva, ahora como candidato del partido Perú 2000.¹² En medio de protestas masivas por sospecha de fraude electoral, la Oficina Nacional de Procesos Electorales informó tres días después que el gobernante recibió 49.84% de los votos emitidos, mientras que Alejandro Toledo, candidato del partido Perú Posible, conquistó 40.31%, por lo que ambos debían competir en una segunda vuelta electoral.¹³

Por falta de garantías para llevar a cabo comicios "limpios y transparentes", Alejandro Toledo solicitó al Jurado Nacional de Elecciones el aplazamiento de la segunda vuelta electoral, programada para el 28 de mayo. El jurado rechazó la solicitud, por lo que Toledo anunció que no participaría, sin lo cual sería muy difícil para el gobierno justificar la legitimidad de los comicios. En señal de protesta, la Organización de Estados Americanos (OEA) retiró a la misión de observadores que había enviado, al tiempo que proliferaron

las protestas y movilizaciones callejeras en la Jornada contra el Fraude.

No obstante, Fujimori siguió adelante. Como estaba programado, el 28 de mayo se realizaron los comicios presidenciales con la única candidatura del gobernante en entredicho, quien resultó ganador con 51.22% de los votos; Toledo obtuvo 17.68% de los sufragios y se anuló 29.83% de las boletas, con la leyenda: "No al fraude". Al día siguiente en diversas ciudades del país estallaron protestas que el gobierno reprimió. Toledo planteó la anulación de los comicios y advirtió que iba a emprender una *resistencia civil pacífica*. Esta vez el espíritu de impunidad con el que actuaba Fujimori se encontró con una vigilancia más estrecha de la comunidad internacional, por lo que el 6 de junio se llevó el caso a la Asamblea General de la OEA que, al no poseer atribuciones jurídicas supranacionales se limitó a enviar a Lima una misión. Mientras tanto Alejandro Toledo emprendió una gira por Europa para exponer sus puntos de vista frente a algunos mandatarios, quienes sólo le manifestaron un leve respaldo.

El 8 de junio las Fuerzas Armadas reconocieron a Fujimori como jefe supremo y cinco días después la Junta Nacional de Elecciones le entregó la credencial que lo acreditaba como presidente constitucional para 2000-2005. Era evidente el control que mantenía el mandatario sobre todo el sistema gubernamental.

A fines de mes llegó la misión de alto nivel de la OEA, que elaboró un documento en el que recomendaba reformar la administración de justicia, fortalecer el estado de derecho y la separación de poderes, garantizar la libertad de expresión, realizar una reforma electoral y fiscalizar los poderes judicial y militar.

A pesar de todo, el 28 de julio se inició el tercer mandato quinquenal consecutivo de Fujimori en medio de intensas protestas sociales por el controvertido proceso electoral. A la toma de posesión asistieron sólo dos gobernantes latinoamericanos: el boliviano Hugo Bánzer y el ecuatoriano

11. Martín Tanaka, "Perú, elecciones 2000 y los conflictos post electorales", *Nueva Sociedad*, núm. 169, Caracas, septiembre-octubre de 2000.

12. Fujimori había reformado la constitución política peruana para poder reelegirse.

13. "Recuento latinoamericano", *Comercio Exterior*, vols. 50 y 51, varios números, México, 2001.

Gustavo Novoa. La deslucida ceremonia ponía en evidencia la falta de legitimidad del régimen y su deteriorada imagen internacional. Mientras tanto Alejandro Toledo encabezó otras movilizaciones opositoras, entre ellas la multitudinaria *marcha de los cuatro suyos*.

Pese a que Fujimori ponía en juego todos sus recursos, legales e ilegales, para mantenerse en el poder, su cuestionado gobierno recibió un golpe mortal con la difusión de un video grabado el 14 de septiembre donde su asesor y jefe del Servicio de Inteligencia Nacional, Vladimiro Montesinos, aparecía pagando a un congresista opositor para incorporarlo a las filas del oficialismo. Poco antes se habían mostrado evidencias de que Montesinos era el autor intelectual de tráfico de armas desde Jordania para las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en 1999 mediante una red mafiosa que involucraba a personalidades militares. Ante la evidencia incuestionable de corrupción por parte de uno de sus colaboradores más cercanos, Alberto Fujimori anunció, a 50 días de iniciar su tercer mandato presidencial, que convocaría a nuevas elecciones generales en las que no se presentaría como candidato.

Alejandro Toledo llamó a crear un frente único que presentara su candidatura común en las nuevas elecciones, pero los otros partidos rechazaron la propuesta. La oposición estaba fraccionada y enfrentaba conflictos internos entre grupos carentes de organización e ideología.¹⁴

En lo que coincidieron todos los partidos fue en pedir la inmediata destitución, detención y procesamiento de Montesinos, la desaparición del Servicio de Inteligencia Nacional y la integración de un gobierno transitorio que organizara los nuevos comicios. Aferrado al poder, Fujimori manifestó su respaldo a Montesinos,

anunció que se mantendría en la presidencia hasta el 28 de julio de 2001 y que él dirigiría las elecciones anticipadas. El alto mando militar respaldó al presidente, lo cual provocó una creciente indignación pública contra la continuidad de un régimen que tenía demasiados negocios sucios, en contubernio con una fuerza militar corrupta.

El 24 de septiembre Montesinos solicitó asilo político al gobierno de Panamá, que le permitió permanecer algún tiempo en el país sin otorgarle un asilo formal. Para cualquier gobierno resultaba comprometedor proporcionar asilo a semejante personaje, pero Panamá se vio presionado ante la posibilidad de un inminente golpe de estado en Perú.

Como Fujimori tenía el apoyo político del gobierno de Estados Unidos, cuatro días más tarde viajó de manera sorpresiva a Washington para solicitar respaldo internacional para su propuesta de solución política. Dialogó con la secretaria de Estado Madelein Albright y con el secretario general de la OEA, César Gaviria, quienes le ofrecieron un apoyo político cauteloso condicionado a encauzar la crisis de acuerdo con las recomendaciones del organismo americano, así como a acelerar el proceso electoral.

El 12 de octubre movilizaciones sociales en varias ciudades peruanas exigieron la renuncia del presidente Fujimori, el establecimiento de un gobierno de transición y la convocatoria a nuevas elecciones. En la mesa de diálogo del gobierno con la oposición, auspiciada por la OEA, Fujimori propuso una ley de amnistía para absolver a los militares de todo tipo de delitos como condición para aceptar un nuevo calendario electoral. El mandatario todavía se sentía lo suficientemente fuerte como para imponer condiciones.

El 23 de octubre se agravó la tensión política por la renuncia del vicepresidente Francisco Tudela, tras el retorno a Perú del controvertido Vladimiro Montesinos. Ante las presiones internas e internacionales Fujimori anunció la dimisión de los comandantes del ejército, la marina y la

Antes de la caída de Fujimori, Alejandro Toledo encabezaba la oposición en las manifestaciones populares y representaba una posibilidad de cambio frente a un régimen autoritario y corrupto como el de su antecesor. No obstante, una vez en el poder las protestas sociales continuaron

14. César Arias Quincot, "El gélido invierno del fujimorato", *Nueva Sociedad*, núm. 177, Caracas, enero-febrero de 2001.

fuerza aérea que se consideraban sus partidarios. Mientras tanto, en la mesa de diálogo continuaron las negociaciones, en las que se acordó realizar elecciones presidenciales anticipadas el 8 de abril de 2001, así como aprehender a Montesinos para procesarlo por diversos delitos.

El 2 de noviembre de 2000 el congreso aprobó una reforma constitucional con dos disposiciones transitorias para prohibir la reelección presidencial inmediata y acortar de cinco años a uno el mandato de Fujimori y los legisladores. Con ello se allanó el camino para las elecciones generales programadas para abril. Al día siguiente el gobierno de Suiza denunció las varias cuentas bancarias secretas de Montesinos, que provenían presuntamente del lavado de dinero. La opinión pública se inclinó por suponer la complicidad entre éste y Fujimori, pues todo parecía indicar que los dos personajes, amparados en sus altos cargos, actuaban de manera conjunta.

Cuando Fujimori vio todo perdido, emprendió una gira oficial por países asiáticos el 19 de noviembre de 2000 y renunció desde Tokio a la presidencia del país. El congreso peruano no aceptó la dimisión, a la vez que destituyó a Fujimori por *permanente incapacidad moral*. Luego de largos debates acerca de la nacionalidad del presidente fugitivo, el 11 de diciembre el gobierno de Japón determinó que éste era ciudadano nipón y no atendería peticiones de extradición por parte de las autoridades peruanas.

Hasta ese momento el gobierno de Estados Unidos había apoyado el proyecto político de Fujimori, razón por la cual éste se sentía tan seguro a pesar de que ya se habían ventilado en la prensa mundial los atropellos y vicios de su gobierno. Tanto el presidente Clinton como la mayor parte de los funcionarios estadounidenses opinaban que el gobierno de Fujimori debía continuar, a pesar de que la gran mayoría de los peruanos pensaba lo contrario.¹⁵

15. Cynthia McClintok, "Perú: el viejo cuento de la estabilidad", *Foreign Affairs en Español*, ITAM, México, primavera de 2001.

Poco después la presidenta del congreso fue sustituida por Valentín Paniagua, quien asumió la presidencia interina hasta la asunción en junio del gobierno que surgiría del proceso electoral. El nuevo titular del poder ejecutivo declaró que su principal tarea consistía en garantizar la transparencia de los comicios, respetar los compromisos internacionales de Perú y construir un gobierno de unidad y reconciliación nacional.

El 3 de junio de 2001 se llevó a cabo la segunda vuelta electoral para elegir presidente. Con una participación de 81.4% de los 14.9 millones de personas con derecho a voto, Alejandro Toledo, candidato de Perú Posible, obtuvo por fin el triunfo con 53.8% de los sufragios, mientras que Alan García, candidato de la APRA, consiguió 46%. Estos resultados indican que los viejos partidos de Perú no se habían recuperado, con excepción de la APRA, pero queda la interrogante de si el éxito electoral se debió a las cualidades atractivas de Alan García como candidato, a las dudas sobre sus principales oponentes o a la restauración de la APRA.

El 28 de julio Alejandro Toledo asumió la presidencia para cumplir un período de cinco años. El nuevo mandatario prometió combatir la pobreza, la corrupción, el narcotráfico y otros flagelos, defender el régimen democrático, crear empleos dignos y suficientes, ampliar las oportunidades de desarrollo y mejorar los servicios básicos. Los objetivos sociales del nuevo gobierno, precisó Toledo, se conciliarían con una política económica responsable, encaminada a reanimar las actividades productivas y mantener un entorno de estabilidad con una inflación a la baja. Algunas de estas promesas resultaban muy ambiciosas para un país tan castigado como Perú y el tiempo demostraría la dificultad para cumplirlas. Sin embargo, en ese momento prevalecía la esperanza.

El 24 de junio, casi nueve meses después de haber huido de Perú, capturaron a Montesinos en Caracas y lo trasladaron a su país, donde se le confinó en la prisión



de máxima seguridad de El Callao. Desde entonces el exasesor de inteligencia se enfrenta a un gran número de procesos penales por delitos contra los derechos humanos, lavado de dinero, narcotráfico, extorsión, secuestro, tráfico de armas, usurpación de funciones, corrupción y enriquecimiento ilícito.¹⁶

Asimismo, continuaban las gestiones para llamar a cuentas a Alberto Fujimori. El 2 de agosto la Corte Suprema de Perú emitió una orden de captura internacional contra el expresidente por abandono de cargo. A finales de mes, además, el congreso acusó al exmandatario por homicidio, desaparición de personas y lesiones graves en dos matanzas perpetradas durante su gestión. Sin embargo, nada afectó a Fujimori, ya que residía en Japón. Hasta la fecha, Fujimori se ampara en esa nacionalidad para evadir los requerimientos de la justicia peruana e incluso el gobierno de Toledo ha con-

16. En enero de 2004 se inició una nueva audiencia de juicio para avanzar en la investigación de las ramificaciones de la red de corrupción construida durante 10 años por el régimen de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos. "El Parlamento de Perú investiga la red de corrupción de Montesinos", *El País*, 18 de febrero de 2004.



siderado la posibilidad de acudir a la Corte Internacional de Justicia si Japón se sigue rehusando a extraditarlo.¹⁷

El gobierno de Alejandro Toledo

Antes de la caída de Fujimori, Alejandro Toledo encabezaba la oposición en las manifestaciones populares y representaba una posibilidad de cambio frente a un régimen autoritario y corrupto como el de su antecesor. No obstante, una vez en el poder las protestas sociales continuaron, poniendo en evidencia las dificultades para llegar a un acuerdo de gobernabilidad entre las fuerzas políticas.

Además de que no cuenta con una mayoría parlamentaria, el gobierno se enfrenta a una oposición heterogénea. Por un lado protestan

los sectores postergados que temen quedar fuera de los beneficios que podría traer el nuevo gobierno si no hacen sentir su voz; por otra parte algunos medios de comunicación magnifican la radicalidad de los movimientos sociales para difundir una imagen de ingobernabilidad, y por último hay una actitud cultural de rechazo a un mandatario *cholo* (indígena) por parte de un sector de la población.¹⁸ Lo cierto es que después de la dictadura la gente demanda soluciones inmediatas a problemas que tienen profundas raíces imposibles de resolver con rapidez.¹⁹

Para obtener un consenso en torno a las prioridades de desarrollo el gobierno inició un proceso de consulta sobre reformas y políticas públicas que dio como resultado un Acuerdo Nacional suscrito por los partidos políticos y las organizaciones más importantes de la sociedad civil en julio de 2002. Sin embargo, a pesar de los intentos para promover el diálogo y la negociación,

continuaron las protestas populares mediante huelgas, toma de locales públicos, bloqueo de carreteras y vandalismo, al grado que el 27 de mayo de 2003 Toledo optó por declarar el estado de emergencia en casi la mitad del país.²⁰

Por si fuera poco, los conflictos en el interior de su gobierno ocupan con frecuencia los titulares de los diarios. Los sucesivos enfrentamientos entre los militantes del partido oficial Perú Posible por los nombramientos de funcionarios en distintas jerarquías del gobierno muestran una precaria organización institucional del partido y distraen la atención de los graves problemas políticos, sociales y económicos del país. Así, Alejandro Toledo se ha enfrentado con la desaprobación popular desde el inicio de su gobierno. Las opiniones acerca de las causas de la crisis de gobernabilidad son variadas. Algunos atribuyen los problemas de Perú a la personalidad del presidente, las promesas electorales no cumplidas, la ineficiencia de sus asesores, la falta de organización de su partido (Perú Posible) y la carencia de un plan de gobierno con objetivos claros. En algunos medios de comunicación se destacan los errores, la falta de perspectiva y la poca habilidad negociadora del presidente. En este sentido, no se descarta que haya sectores poderosos que buscan desacreditar al nuevo gobierno con el fin de desestabilizar al país para impedir que avancen las investigaciones sobre actos de corrupción cometidos en el régimen anterior, así como las consecuencias de la violencia política.

Por su parte, Toledo considera que la oposición y los intereses creados generan los problemas. En una entrevista publicada en los diarios el presidente expresó que "las dificultades se deben a que Perú es un país en transición, desinstitucionalizado, desilusionado y con una baja autoestima porque Fujimori lo engañó". Agregó que el país muestra las secuelas de haber sido gobernado por una dictadura

17. "Perú recurrirá a justicia internacional si Japón niega la extradición de Fujimori", *El País*, 26 de febrero de 2004. Por increíble que parezca, circularon rumores en la prensa acerca de que los seguidores del exmandatario prófugo inscribieron ante el Jurado Nacional de Elecciones un movimiento político llamado "Sí cumple" con el que Fujimori pretende postularse a la presidencia en 2006. "Ahí viene Fujimori", *El Economista*, México, 24 de marzo de 2004.

18. César Arias Quincot, "Perú, las dificultades del nuevo gobierno", *Nueva Sociedad*, núm. 177, Caracas, enero-febrero de 2002.

19. Eduardo Ballón Echeagaray, "El toledismo y el movimiento social", *Toledo, a un año de gobierno*, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (Desco), Lima, julio de 2002.

20. "Toledo in Trouble", *The Economist*, 5 de junio de 2003.

PERÚ: PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS, 2001-2003

Tasa de variación anual	2001	2002	2003 ^a
Producto interno bruto (PIB)	0.2	4.9	4.0
Precio al consumidor	- 0.1	1.5	1.9 ^b
Salario real ¹	- 0.9	4.6	-
Dinero (M1)	0.8	13.6	8.7
Tipo de cambio real efectivo ²	- 2.6	1.8	4.9 ^c
Relación de precios del intercambio	- 4.1	3.0	2.2
<i>Porcentaje promedio anual</i>			
Tasa de desempleo urbano	9.3	9.4	9.3 ^d
Resultado fiscal del gobierno central/PIB	- 2.8	- 2.2	- 1.9
Tasa de interés real pasiva	7.7	2.1	2.1 ^e
Tasa de interés real activa	25.2	19.1	19.5 ^e
<i>Valor (millones de dólares)</i>			
Exportaciones de bienes y servicios	8 517.0	9 192.0	10 238.0
Importaciones de bienes y servicios	9 618.0	9 932.0	10 791.0
Saldo en cuenta corriente	- 1 184.0	- 1 206.0	- 1 245.0
Cuenta de capital y financiera	1 601.0	1 987.0	1 546.0
Balanza global	417.0	781.0	300.0

1. Obreros del sector privado en la zona metropolitana de Lima.

2. Una tasa negativa significa una apreciación real.

a. Estimaciones preliminares.

b. Variación entre noviembre de 2002 y noviembre de 2003.

c. Variación entre diciembre de 2002 y octubre de 2003.

d. Estimación basada en el promedio de enero a octubre.

e. Promedio de noviembre de 2002 a octubre de 2003, anualizado.

Fuente: CEPAL, *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2003*, CEPAL, 2003.

corrupta y que prevalecen estigmas raciales contra un presidente de origen indígena.²¹

Crecimiento económico sin equidad social

Una de las críticas más fuertes contra el gobierno de Toledo es que el crecimiento económico no ha beneficiado a la mayoría de la población, a pesar de que en su programa en esta materia el gobierno señaló que el objetivo central era combatir la pobreza y el desempleo.

Las autoridades plantearon como metas mantener la estabilidad macroeconómica y mejorar las condiciones para el crecimiento. Así, se firmó un nuevo acuerdo con el FMI en el que se definieron las metas y las políticas para el bienio 2002-2003, las cuales se alcanzaron.²²

21. "Tendría mayor popularidad si gastara más", *El País*, 25 de febrero de 2004.

22. CEPAL, *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2002-2003*, Santiago, Chile, 2003.

Después de cuatro años de estancamiento de la actividad económica y a pesar del desfavorable entorno regional y global, Perú registró un importante repunte en 2002: tuvo un crecimiento económico de 4.9% derivado de las exportaciones mineras y del auge de la demanda interna favorecido por una política monetaria moderadamente expansiva. En 2003 creció 4% con una inflación dentro del rango establecido por la autoridad monetaria, y al final del año se ubicó en 2%. Gracias a las exportaciones mineras se registró el superávit comercial más alto desde 1990, mientras el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos se mantuvo en 2% del PIB. Sin embargo el dinamismo del crecimiento económico se ha visto frenado por los niveles relativamente bajos de la inversión privada y por la contracción de la pública. Además, el efecto del crecimiento en el mercado de trabajo ha sido limitado y tanto los salarios como el desempleo registraron variaciones menores.²³

23. CEPAL, *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago, Chile, 2003.

Para disminuir el déficit fiscal en 2003 se continuó con la aplicación de medidas para expandir la base tributaria, por lo cual de enero a octubre los ingresos del gobierno central se incrementaron más de 8% respecto al mismo período del año anterior. Al mismo tiempo los conflictos sociopolíticos presionaron con fuerza para aumentar el gasto corriente, por lo que los gastos en salarios y pensiones del gobierno central crecieron más de 6% en términos reales.

Las exportaciones y la inversión privada fueron los principales motores del avance económico, con tasas de crecimiento superiores a 5% durante los primeros tres trimestres de 2003, mientras que el consumo privado se contrajo en comparación con el año anterior como consecuencia del menor dinamismo del mercado de trabajo. Destaca la expansión de la minería y de la industria manufacturera no primaria (4%). La agricultura y la construcción se expandieron menos que el año anterior (de 3 a 4 por ciento), mientras que la pesca retrocedió.

Gracias al incremento en las exportaciones, el superávit de la balanza comercial aumentó 16%. La expansión se concentró sobre todo en la minería (las ventas de oro crecieron 43%). Las importaciones aumentaron 11.5%, con mayor expansión en los insumos y bienes intermedios (sobre todo los combustibles) y en los bienes de capital. El déficit en la cuenta corriente se conservó en cerca de 2% del PIB.

La tasa de desempleo se mantuvo casi estable. De noviembre de 2002 a octubre de 2003 el ingreso por persona subió 1.7% en términos reales respecto al período anterior, a pesar de que en septiembre entró en vigencia un aumento al salario mínimo de 12 por ciento.

En la cuenta financiera destacan las emisiones de bonos soberanos por 1 250 millones de dólares, mientras que se redujo la inversión extranjera directa. Las reservas internacionales ascendieron a 10 400 millones de dólares a comienzos

de diciembre. La deuda externa bajó de 49.3% del PIB en diciembre de 2002 a 47.9% en septiembre como resultado de la disminución de la deuda del sector privado. El nuevo sol mostró una apreciación en relación con el dólar de 1% en términos reales durante los primeros 10 meses de 2003 en comparación con el promedio de 2002.

¿Por qué los buenos resultados macroeconómicos no se traducen en un bienestar para la mayoría de la población? El problema reside en buena medida en la falta de equidad en la distribución del ingreso. En Perú el 10% más rico de la población concentra cerca de 32% de los ingresos, mientras que el 10% más pobre recibe apenas 1.95% de ellos. Esta desigualdad es uno de los factores que explican la persistente inestabilidad sociopolítica del país.

Asimismo, la población en general se caracteriza por un bajo nivel de educación, poca calificación de la mano de obra y mala cobertura de salud, entre otras cosas, lo cual incide de manera negativa en la productividad. Además, la mayoría de la población no percibe la bonanza que muestran las estadísticas oficiales porque el crecimiento de la economía nacional se basa en el sector primario. Sólo una tercera parte de la población económicamente activa (PEA) (32.4%) labora en este sector, con una tasa de crecimiento de 9%, mientras que los restantes dos tercios trabajan en sectores que en promedio crecen a una tasa de 3.1%. En los extremos se encuentra la minería, que registra 22.7% de crecimiento, pero que beneficia apenas a 0.7% de la PEA y la pesca, con un decrecimiento de -20.2% que afecta a sólo 0.6% de la PEA. Sólo poco más de un tercio de la población se beneficia con las buenas tasas de crecimiento.²⁴

24. Ulises Humala, "Globalizando al Perú", en Desco, *Perú hoy: Toledo, a un año de gobierno*, Lima, julio de 2002.

Crisis de gobernabilidad

La falta de equidad en la distribución del ingreso, que da como resultado una gran desigualdad social, es causa directa de los constantes conflictos sociopolíticos de Perú e incide en la actual crisis de gobernabilidad. Más allá de opiniones parciales o coyunturales, en varios estudios se postulan las causas profundas de esta crisis.²⁵

Eduardo Toche se remonta a la transición política de 2000 a 2001.²⁶ El cambio de gobierno se efectuó después de un decenio en el que se configuró un Estado que desplazó todos los mecanismos de intermediación con la sociedad y relajó los controles sobre sus funcionarios, lo que facilitó las prácticas mafiosas.²⁷ A finales de ese decenio el modelo empezó a mostrar signos de agotamiento y se manifestaron los vicios políticos ocultos tras el aparente éxito que difundían las agencias oficialistas. Sin embargo, comenzó a surgir una oposición que hacía cada vez más difícil monopolizar el escenario político, única forma para lograr sus objetivos. Esta resistencia protestó ante la gestión excluyente y abusiva del régimen, pero no pudo formular un proyecto alternativo en materia económica y social al del gobierno que intentaba cancelar. Por ello bastó un rápido ataque personal hacia los candidatos con mayores posibilidades para las elecciones presidenciales, de tal manera que Alejandro Toledo quedó como la única opción para encarnar el sentir antigubernamental.

25. Véase Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, Serie Perú Hoy núm. 3, *Perú Hoy. La economía bajo presión de la democracia*, Lima, julio de 2003; Francisco Zapata, "Las perspectivas de la democracia en América Latina con énfasis en los casos de Chile y Perú", *Cuadernos del Cendes*, núm. 45, Caracas, septiembre-diciembre de 2000, y Gabriel Ortiz de Cevallos, "Desafíos de las políticas sociales", *Economía y Sociedad*, núm. 48, Lima, abril de 2003.

26. Eduardo Toche, "¿Un presidente al garete o un sistema a la deriva?", en *Perú Hoy. La economía bajo presión de la democracia*, op. cit.

27. Carlos Iván Degregori, *La década de la antipolítica: auge y huida de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos*, IEP, Lima, 2001.

Para aglutinar una oposición diversa se presentó una imagen del *cholo que logró triunfar en la vida*, cuya mayor virtud consistió en representar a la mayoría de la población. Así, la lucha electoral contra Fujimori se dio en el campo de las promesas electorales, lo que actuó en contra de Toledo ya como presidente, pues no las pudo cumplir.

La secular pobreza de un país cuya población pertenece en su mayoría a grupos indígenas que no participan en la economía formal, así como la aplicación de un modelo económico que ejerce una presión disciplinaria sobre el sector laboral, dio como resultado una importante masa de desempleados frente a la cual sólo quedó el recurso de la asistencia social. Ésta se pagaba con el producto de las privatizaciones y el cobro de impuestos a los sectores medios y bajos, mientras que al gran capital no se le tocaba. Todo ello favoreció el clientelismo político, por el que la asignación de los recursos del Estado era un eficaz instrumento para sujetar a la población más pobre a los intereses políticos del gobernante. Una vez en el gobierno, Toledo no tuvo suficientes recursos para cumplir las promesas electorales y no encontró una fórmula capaz de sustituir el clientelismo como forma política de vinculación con la sociedad. De alguna manera siguió reproduciendo el mismo modelo de Fujimori, pero ahora casi sin recursos para distribuir. En las elecciones de 2001, al quedar fuera Alberto Fujimori, sus masas de electores pobres se volcaron hacia Perú Posible en busca de recomponer las alianzas clientelistas. El nuevo gobierno que surgió en 2001 tenía la obligación de establecer una institucionalidad democrática que no sólo debía recomponer el sistema político luego de un decenio de autoritarismo, sino superar los vicios habituales de la política peruana. Sin embargo, la transición no renovó las relaciones entre las fuerzas sociales y sus representaciones políticas, no presionó para una definición ideológica ni fomentó la necesidad de reconstruir el sistema de partidos. Ello fue así por la descomposición del tejido social después de muchos años de crisis económicas y violencia política, a las que se sumaron los peores efectos de una política económica neoliberal y una larga lucha militar contra grupos subversivos.

Así, el gobierno que entró en funciones en 2001 debió atender los problemas sobre el carácter de las relaciones entre la política y la sociedad, que al final no tomó en cuenta ninguno de los actores comprometidos. Por ello a la política peruana le falta claridad para establecer la competencia entre las personas y las ideas de manera adecuada. La orfandad ideológica entre los participantes en el escenario nacional impide que los conflictos y los acuerdos se puedan expresar y canalizar de manera institucional. Este asunto es importante pues los partidos representan los intereses y las opiniones con la premisa de evitar alternativas violentas. Si ello no ocurre, el debate se agota en asuntos de corto plazo sin ningún tipo de perspectiva. Eso explica por qué Perú Posible resultó ser, más que una organización política, un conglomerado de facciones y personas que no pudo configurar una opción viable. Tampoco hubo claridad en el resto de las organizaciones políticas que se incorporaron a la competencia democrática en 2000 y 2001. En suma, cuando cayó el régimen de Fujimori la debilidad de los actores políticos pronosticaba una transición democrática difícil. Era razonable esperar la formación de un consenso básico que permitiera la estabilización del proceso y la identificación de los problemas estructurales del sistema político que habían provocado, entre otras cosas, la legitimidad del autoritarismo de los años noventa. Sin embargo, el debate se orientó en asuntos inmediatos sin ocuparse de los de mediano y largo plazos. La inestabilidad política y social del país demuestra que Perú Posible no está cumpliendo con los requisitos para conducir el proceso, pero lo más grave es que ninguno de los otros partidos los satisface.²⁸

La representatividad de los partidos políticos

Como organismos que canalizan las relaciones entre la sociedad y el Estado, los partidos políticos deberían reflejar los intereses de los sectores sociales. Sin embargo, cada vez se hace más evidente que los actores y las dinámicas del ámbito social no están

representados en ellos. No es posible estabilizar procesos democráticos cuando la política se cuestiona de manera profunda.

En esta circunstancia se superponen dos procesos: uno de consolidación democrática y otro de crisis de las modalidades de articulación de intereses. Aun cuando esta realidad incluyó prácticas democratizantes, también reforzó las relaciones jerárquicas y asimétricas que se explicaban por la gran debilidad de los partidos políticos y la cuestionable representatividad del congreso. En Perú, la transición de los años ochenta se hizo, por un lado, con partidos políticos que ya mostraban signos de agotamiento programático y poca capacidad para adecuarse a los nuevos retos y, por otro, con la nueva presencia de una izquierda que había demostrado gran capacidad de actuación política en escala local, pero no podía ser una alternativa nacional. A ello se agregó la amenaza de la subversión que pronto se convirtió en uno de los ejes de la política peruana, al desnudar su débil estructura. Esta tensión, que se originó fuera del sistema y presionó sobre él, no se pudo canalizar por los partidos políticos, y la respuesta fue limitando los márgenes legales de actuación al dar paso a una militarización del Estado que se convirtió en una situación normal.

Asimismo, el cambio de modelo económico aplicado de manera paulatina desde los años ochenta significó la pérdida de seguridad laboral para los sectores populares del país, la disolución de los sistemas de organización social y la ampliación de la marginalidad. Los vínculos de los partidos con la sociedad empezaron a perder sentido. El resultado fue el deseo de consolidar el sistema democrático en un ambiente de inestabilidad e ilegitimidad política. Los partidos políticos no han podido reorganizarse con los nuevos parámetros exigidos por el modelo neoliberal, que restringe las capacidades operativas y materiales del Estado. Esta situación alejó a los ciudadanos de la actividad política y debilitó la legitimidad misma del sistema. Por consiguiente, se

hizo habitual la ineficiencia del sector público, el clientelismo extremo y la corrupción, asociados a la institucionalidad partidaria y utilizados para inducir aún más su desprestigio. En este ambiente, los derechos políticos y sociales que debe garantizar el Estado dejan de ser tales y pasan a ser favores concedidos por ciertos intercambios localizados, personales y asimétricos.

La combinación de estos factores redundó en el deterioro del débil entramado político que se había formado en los decenios anteriores. La función de gobernar era una prebenda más que se negociaba con los adherentes y amigos; con ello, se impidió que el buen desempeño de las funciones de gobierno se reflejara en los resultados electorales. Por el contrario, prevalece la sensación de que se gobierna a favor de un sector y de que la política es un instrumento para que unos pocos se beneficien a costa de la mayoría. Ante la ineficiencia del gobierno y su incapacidad para solucionar los intereses en pugna se propiciaron situaciones de extremo conflicto y violencia generalizada.

Por un lado se exageran los errores del presidente y del poder ejecutivo, como causantes directos y casi exclusivos de los problemas. Si bien les corresponde parte de la responsabilidad, lo cierto es que se intenta construir un sistema democrático sobre bases muy endebladas que sólo garantizan la reproducción de factores que terminan por socavarlo. No es posible aislar la democracia de la política y ésta sólo se puede ejercer mediante partidos orgánicos y representativos.²⁹

De esta manera, las continuas crisis que se presentan desde que Alejandro Toledo asumió la presidencia no se limitan al poder ejecutivo, sino que se extienden a todo el sistema político peruano. Mientras no se logre identificar el problema, de hondas raíces, tampoco se podrá encontrar la solución, por más que se cambie el gabinete o incluso se destituya al presidente. 

29. *Ibid.*

28. Eduardo Toche, *op. cit.*



La distribución de la renta petrolera en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú

La renta petrolera se define como las participaciones en las regalías, los impuestos, las transferencias y otros beneficios recibidos por los países como resultado de la explotación y la comercialización de petróleo y gas natural.¹ En términos reales o potenciales, las rentas generadas por la producción de éstos representan parte esencial del producto interno bruto (PIB), del presupuesto y de los ingresos de divisas en muchos países en desarrollo. Sin embargo, a menudo las rentas petroleras se convierten más en una maldición que en una bendición: países que las tienen quedan detrás de países no petroleros que sí logran objetivos de desarrollo sin experimentar la inestabilidad política y los conflictos violentos que suelen acompañar a la bonanza petrolera. Hay una preocupación creciente sobre este problema entre los inversionistas de las compañías petroleras, la sociedad civil, las instituciones de desarrollo y los gobiernos mismos.

1. Resumen del documento del Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD), Banco Mundial y Energy Sector Management Assistance Programme (ESMAP), *Estudio comparativo sobre la distribución de la renta petrolera. Estudio de casos: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*, marzo de 2002 <www.worldbank.org>, consultado el 19 de enero de 2004.

Recaudación de rentas

Los gobiernos están muy interesados en la recaudación de las ventas petroleras por la gran importancia económica de la respectiva actividad y por los ingresos resultantes. Los inversionistas consideran que los impuestos deben permitirles obtener un rendimiento atractivo. La sociedad civil desea un sistema de impuestos que distribuya las rentas de manera justa entre el gobierno, el inversionista y los grupos sociales y proteja el interés público en campos como el del medio ambiente.

La eficacia de cualquier sistema tributario de petróleo y gas para responder a estos problemas está en función de su diseño, los instrumentos empleados en la imposición tributaria y la administración del impuesto.

Formulación del sistema de impuestos

En la formulación de un sistema de impuestos es esencial especificar con claridad los objetivos que el sistema debe cumplir y con los que será evaluado.

Amplio rango de actividades. El sistema de impuestos debe alentar un amplio rango de actividades de exploración y producción de petróleo y gas, demostrando siempre que éstas son benéficas para la sociedad, esto es, que genera beneficios antes de impuestos o retornos por encima de los costos asociados con ella, incluido un retorno adecuado sobre el capital y cualquier costo social o ambiental. Los inversionistas, sin embargo, basan sus decisiones en los rendimientos calculados después de impuestos. Si se busca una asignación de recursos socialmente deseable, el sistema fiscal, en su máxima extensión posible, debería asegurar que todos los proyectos con rendimientos positivos antes de impuestos los tengan también después de éstos. La mayor actividad petrolera producto de un sistema tal podría no sólo ser atractiva por sí misma, sino también desde el punto de vista fiscal, pues serviría para aumentar la base impositiva.

Lo justo para el Estado. Los beneficios sobre el costo del proyecto antes de impuestos (incluido un retorno sobre el capital mínimo) que se requiere para atraer inversiones se denomina *renta económica*. Se suele aceptar que la mayor participación en las rentas del proyecto debería corresponder al dueño del recurso, por lo general el Estado. Lo apropiado cuando se examina la participación de éste en las ganancias depende de diversas consideraciones: la base de recursos en el país y su prospectividad, los riesgos del proyecto propuesto o los relativos al país, la participación de otros estados productores de gas y petróleo, etcétera. La forma correcta de expresar la participación del Estado es como un porcentaje de flujo de caja neto del *ciclo total* del proyecto, descontando el retorno mínimo requerido para el capital. En la práctica internacional, la participación del Estado en todo el ciclo del proyecto está en un rango de 45 a 50 por ciento en el extremo inferior y de 80 a 85 por ciento en el superior.

Fiscalidad progresiva. La mayoría de los países intenta variar la participación gubernamental como una función progresiva de la renta o de la rentabilidad del proyecto. Cuando ello se logra, se incrementan las ganancias gubernamentales sin que se atenúen los incentivos para explorar y producir. En la práctica, sin embargo, ha sido difícil lograr una correlación positiva entre la participación del Estado y la ganancia de la empresa. Como resultado de los instrumentos elegidos, muchos sistemas de impuestos de petróleo y gas terminan siendo regresivos, es decir, aumentan en lugar de disminuir la participación del Estado en las ganancias cuando se reduce la rentabilidad del proyecto y por tanto limitan el rango de actividades de exploración y producción comercialmente viables.

Restringir los costos. Los elevados costos de los proyectos reducen la renta o la ganancia disponible para el gobierno y el inversionista; en consecuencia, los sistemas de impuestos deben dar

incentivos al inversionista para limitar costos. Las altas tasas de impuestos marginales, que resultan en bajos costos después de los impuestos, las definiciones imprecisas de los costos recuperables, las disposiciones para acelerar la recuperación de costos o la recuperación de un múltiplo de costos, si bien sirven a otros propósitos, hacen que se pierdan incentivos para controlar costos.

Regularidad y estabilidad de las ganancias fiscales. Los gobiernos prefieren flujos de ganancias fiscales seguros y predecibles, lo cual afecta a los sistemas de impuestos. La mayoría de los gobiernos asigna un premio sobre ganancias impositivas rápidas para resolver los urgentes problemas presupuestarios o responder a promesas políticas. Por motivos de planeación fiscal es probable que se favorezcan los sistemas de impuestos que implican una estabilidad mínima. Estas consideraciones son de mayor importancia en países con sectores petroleros pequeños o nuevos, en que las ganancias dependen sólo de unos cuantos proyectos. Cuando aquél es más grande y relativamente maduro, la mezcla de proyectos en varias etapas de desarrollo, con diferentes niveles de recaudación fiscal, tenderá a uniformar el flujo total de ganancias de impuestos.

Participación regional y federal de los ingresos. Por lo general los recursos petroleros se concentran en una o dos regiones de un estado más grande o de una federación. El sistema de impuestos debe considerar una división apropiada, aceptable y estable de ingresos por impuestos entre los niveles del gobierno. El argumento más contundente a favor de ello es que muchos costos externos de explotación de estos recursos están localizados e incluyen la degradación ambiental y la exigencia de infraestructura social y física de mayor calidad. La manera en que se distribuyen impuestos por ingresos depende de las políticas, y en particular de la naturaleza del federalismo del país, es decir, la importancia relativa de lo federal frente a lo regional. En un último

análisis, lo que importa a los inversionistas es que la repartición sea clara y que haya cooperación entre los niveles de gobierno para asegurar una estabilidad razonable del paquete total de impuestos que recaerá sobre cada proyecto.

La competitividad internacional. El petróleo es un negocio global. Para establecer un régimen de impuestos en materia de petróleo y gas, el país debe tomar en cuenta el probable efecto en la capacidad del sector nacional para competir por inversiones con otras naciones productoras. Aunque son muchos los factores que determinan la competitividad internacional del sector petrolero de un país, el régimen de impuestos es uno de los más importantes para el inversionista. Asimismo, los países con extrema incertidumbre económica y política tendrán que hacer mayores esfuerzos que los países productores de petróleo más estables.

Instrumentos de impuestos

En materia de recaudación de la renta petrolera hay una amplia gama de instrumentos de impuestos. Sobresalen los basados en las ganancias, obtenidos de la diferencia entre ingresos y costos. Este sistema tiene como principal atributo que si muestra un retorno positivo antes de impuestos, tendrá uno positivo (aunque más pequeño) después de impuestos, mediante lo cual se satisface el objetivo central de alentar un amplio rango de actividades. Sin embargo, si la administración de impuestos es deficiente, el sistema impositivo sobre las ganancias puede ofrecer a los contribuyentes un ámbito considerable para la evasión por medio de la falsificación de resultados o la exageración de los costos.

Otros sistemas gravan el ingreso y la producción. Los primeros se expresan como un porcentaje del valor de la producción y los segundos como un cargo fijo por unidad producida. El principal argumento a favor de estos impuestos es la relativa simplicidad de su administración. Además, dan una ganancia rápida, pues se aplican

desde el inicio de la producción y no se tiene que esperar hasta que el proyecto comience a generar ganancias. Su desventaja principal es que son insensibles a la ganancia. Es posible que proyectos con rentabilidad positiva antes de impuestos no tengan retornos positivos después de impuestos o no perciban las variaciones en la ganancia.

La formulación en cualquier sistema de impuestos es de vital importancia para una administración eficaz y eficiente, por lo que la estructura impositiva ha de mantenerse tan transparente y simple como sea posible sin perjudicar las otras metas del sistema impositivo. Se debe minimizar el incentivo para conducir las operaciones en función del impuesto, es decir, alterar el informe de costos o ingresos para reducir las obligaciones. La gestión se debe basar en datos disponibles y fácilmente supervisables; ha de ser estable y ajustarse a un amplio rango de circunstancias del proyecto, sin favorecer incentivos para evadir impuestos o permitir cambios en los mismos o excepciones. Los procedimientos administrativos también deben mantenerse transparentes y simples, con responsabilidades definidas con claridad.

Manejo de las rentas

Hay graves problemas en el campo del manejo de las rentas recaudadas. A precios promedios del petróleo de 2000, las rentas anuales fueron alrededor de 35 000 millones de dólares en México, 30 000 millones en Venezuela y 22 000 millones en Nigeria, cifras no sólo muy cuantiosas, sino que a menudo representan porcentajes muy altos del PIB, de los ingresos del gobierno y de las ganancias en divisas.

Sin embargo, los países ricos en petróleo tienen tasas de crecimiento inferiores al promedio mundial. Los países pobres en recursos naturales han sobrepasado a los ricos en estos recursos en términos de tasas de crecimiento del PIB per cápita, en particular a los exportadores de petróleo.

La renta petrolera representa importantes ingresos del Estado. Por ello las instituciones que reciben la renta tienen que tener una personalidad jurídica definida. Deben, además, contar con planes de inversión y un sistema de control y auditoría para el uso de los fondos

¿Por qué sucede esto? Hay datos que muestran que la riqueza del petróleo no sólo está inversamente relacionada con el crecimiento económico y el desarrollo, sino también con el buen manejo del gobierno en dos sentidos: desde el petróleo hacia el desgaste del buen manejo del gobierno y desde el pobre manejo de éste hacia el uso inapropiado de las rentas petroleras. Se responsabiliza a los gobiernos de cualquier falla en la obtención de beneficios que las rentas petroleras prometen; a la industria le preocupa prevenir errores en el proceso de evolución y de manejo del gobierno que pongan en riesgo sus operaciones y reputación, y la sociedad civil busca mayor igualdad social.

Desestabilización cíclica. Los descubrimientos, los precios del petróleo y los volúmenes resultantes de las rentas petroleras, son difíciles de predecir. Esto los convierte en agentes muy desestabilizadores de las economías por la volatilidad resultante de las ganancias en el presupuesto y, si éstos ingresan en el sistema bancario nacional, por su influencia en la expansión o contracción del crédito nacional. Atenuar estas repercusiones es otro objetivo importante del manejo de rentas.

La pérdida de competitividad. El problema aquí es la llamada *enfermedad holandesa*, nombrada así por los problemas en los Países Bajos después del descubrimiento y la explotación de las vastas reservas de gas natural. El crecimiento rápido de las

exportaciones petroleras conduce a una apreciación del tipo de cambio y eleva la presión sobre los costos y los precios de los artículos nacionales no comerciables, lo que disminuye su competitividad y perjudica la diversidad y el equilibrio económicos. La enfermedad holandesa ha causado perjuicios en las economías de la mayoría de los productores petroleros, en especial en los países en desarrollo. Prevenir o al menos mitigar sus efectos sigue siendo un enorme desafío.

La actividad petrolera por país

Colombia

Las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos en Colombia tienen un sistema de participación mixto, esto es, intervienen tanto el Estado como la iniciativa privada. En 2000 la renta petrolera fue de 1 358 millones de dólares (véase el cuadro). El Estado participa mediante dos empresas: Ecopetrol y Ecogas. La primera, que cumplió 50 años en 2001, produce petróleo y gas y transporta, refina, distribuye y comercializa entre mayoristas los derivados del petróleo. El transporte, la refinación y la distribución de gas natural las realiza Ecogas. Ambas operan desde el punto de vista contable como cualquier empresa privada, es decir, tributan sus impuestos, además de recaudar, como en el caso del impuesto vial que capta Ecopetrol, otros gravámenes en nombre del Estado. Las utilidades las transfieren al gobierno. En

1999 la producción de petróleo de Colombia fue de 815 miles de barriles diarios (mbd): Ecopetrol produjo 103 mbd de manera directa y 417 mbd mediante contratos de asociación, los cuales sumados representaron 63.8% de la producción nacional. Ecopetrol también es socia de compañías privadas en los contratos de asociación y es a su vez representante del Estado en los de exploración y explotación: administra las áreas disponibles y las asigna o contrata para dichas actividades con empresas petroleras. También recibe las regalías generadas por todos los yacimientos de hidrocarburos y las transfiere a los entes territoriales y al Fondo Nacional de regalías. Hasta 2000, el monto establecido para las regalías era de 20% y desde entonces, para los nuevos contratos, será de 5 a 25 por ciento de la producción, según el nivel diario de ésta. Con el nuevo modelo aprobado, los porcentajes de participación pueden estar entre 70 y 35 por ciento de la producción después de regalías en función del valor de un coeficiente de rentabilidad.

Ecuador

En 2000 la renta petrolera ecuatoriana fue de 1 009 millones de dólares. Las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos funcionan, igual que en Colombia, con un sistema de participación mixto. La empresa estatal Petroecuador tiene una producción diaria de 250 mbd, que en 2000 representaron 64% de la producción nacional. Asimismo, funge como operador de campos petroleros y contratante y representante del Estado en los contratos de exploración y explotación de hidrocarburos con las empresas petroleras privadas, por lo que recibe de éstas una participación promedio de 20%, pagada en especie. Petroecuador transfiere estas participaciones al Estado y además le paga regalías en función del volumen de producción. La empresa tiene un sistema especial de operar: sólo tiene derecho a recuperar los costos en los cuales ha incurrido, los cuales previamente deben haber sido reconocidos por el Ministerio de Energía y Minas. Esta particularidad hace que no pague impuesto sobre la renta pues no tiene utilidades contables.

DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA PETROLERA EN BOLIVIA, COLOMBIA, ECUADOR Y PERÚ, 2000 (PORCENTAJES)

	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Promedio
Renta petrolera ¹	251.0	1 358.0	1 009.0	256.0	—
Gobierno central	53.5	32.1	62.1	49.2	49.25
Departamentos	21.2	27.3	1.4	25.9	18.91
Municipalidades	1.2	15.4	2.4	18.8	9.45
Fondos	23.1	22.1	3.3	—	12.13
Apoyo social	0.2	2.5	31.0	1.1	0.95
Otros	0.8	0.6	—	5.0	9.35
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.00

1. Millones de dólares.

Fuente: Organización Latinoamericana de Energía (OLADE).

Perú

En 1996 los campos petroleros que operaba Petroperú, es decir, sus actividades de exploración y explotación, pasaron a manos privadas, nacionales y extranjeras. A la par que aquella se privatizaba se creó Perupetro, la cual es también una empresa estatal que se encarga de la promoción, la negociación, la firma y la supervisión de los contratos para explorar y explotar hidrocarburos. En 2000 la renta petrolera nacional ascendió a 256 millones de dólares. En la actualidad Perupetro supervisa 30 contratos y es el organismo encargado de recibir los pagos en efectivo de las regalías que generan las operaciones de las compañías petroleras que tienen contratos de licencia, según lo ordena la Ley Orgánica de Hidrocarburos y Reglamentos. Asimismo, es el encargado de recibir y comercializar los crudos de las retribuciones por los *contratos de servicio*. Perupetro financia sus costos con un porcentaje de las regalías y las contribuciones que pagan las compañías petroleras. Además se encarga de distribuir la renta de acuerdo con los dispositivos legales vigentes. Los saldos que le quedan luego de la distribución los transfiere al tesoro público. Según la Ley Orgánica de Hidrocarburos y el Reglamento de Regalías y Retribuciones, la regalía es un porcentaje variable de la valoración de la producción fiscalizada de hidrocarburos. Dicha valoración se efectúa con base en los precios internacionales del petróleo.

Bolivia

La entidad encargada de administrar el sector de hidrocarburos en Bolivia es Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), la cual registró una renta petrolera de 251 millones de dólares en 2000. En 1994 la Ley de Capitalización estableció el marco legal para la transferencia de empresas públicas a la iniciativa privada en los sectores de infraestructura, incluido el sector de hidrocarburos. YPFB era un monopolio integrado de manera vertical desde la exploración y la explotación hasta

la venta al por menor de derivados del petróleo. Sin embargo, establecía contratos de exploración y explotación con empresas privadas, coexistía con compañías mixtas en distribución de gas por redes y en algunos casos con empresas privadas en la comercialización de derivados del petróleo. Con la instrumentación de la citada legislación el monopolio público se sustituyó por una nueva organización de la industria caracterizada por separaciones verticales y horizontales para permitir la introducción de competencia donde fuera posible y regulación donde no lo fuera.

Conclusiones

Una estructura equilibrada en la distribución de la renta permitiría que las comunidades recibieran los beneficios de la explotación de hidrocarburos, así como que convivieran en armonía con las empresas petroleras.

Comparadas con los impuestos sobre la renta, sujetos a las variaciones de las ganancias y las inversiones de las empresas, las regalías o las compensaciones recibidas por la explotación de hidrocarburos constituyen la principal fuente de ingresos nacionales (más de 70% de la renta), y están consagradas en la constitución de los cuatro países a usos específicos, los cuales se reglamentan mediante dispositivos legales que se fijan en los contratos.

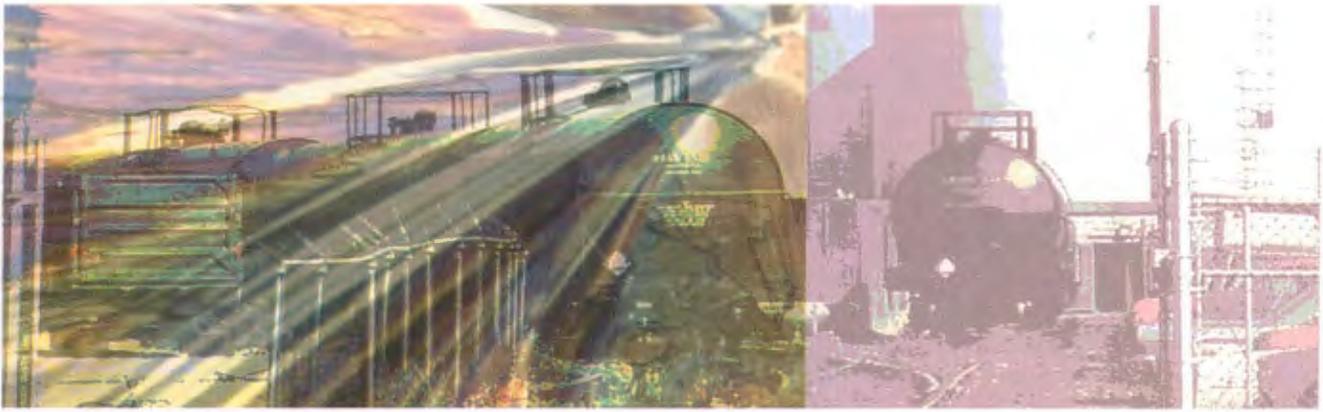
La renta petrolera representa importantes ingresos del Estado, el cual los debe distribuir de acuerdo con las leyes vigentes y los requisitos que exige la colocación de fondos públicos. Por ello las instituciones que reciben la renta tienen que tener una personalidad jurídica definida. Deben, además, contar con planes de inversión y un sistema de control y auditoría para el uso de los fondos. En la medida que las comunidades no tengan personalidad jurídica ni capacidad administrativa para manejar fondos públicos, tendrán dificultades para lograr el acceso directo a la renta petrolera. Los ingresos por la renta petrolera están desligados de los montos del presupuesto nacional destinados a cada entidad. Esto es,

si una región recibe mayores ingresos por regalías, no significa en ningún caso que el gobierno central le recorte por ello alguna partida presupuestaria. El grado de descentralización política influye en la distribución de la renta, pues en la medida en que las regiones o los municipios tengan mayor capacidad administrativa y política de sus recursos, tendrán mejor acceso a la renta, y fondos que de otra manera irían al tesoro público podrían ser asignados directamente a los departamentos o las regiones.

En algunos países se reconoce el apoyo social en los estudios de las repercusiones ambientales y las características contractuales influyen en los respectivos montos. En los contratos que reconocen estos gastos, ya sea para el cálculo de la retribución o de la regalía o para efectos fiscales, los montos son mayores. La estructura de la distribución de la renta es variable y responde a las características de cada país, pero si se plantea en el período 1995-2000 y se obtiene el promedio aritmético de los cuatro países, se puede hacer un análisis comparativo entre el promedio regional y la evolución de cada institución u organización beneficiada.

En 1995-2000 Bolivia asignó 54% de su renta petrolera al gobierno central (véase el cuadro), 22% a los departamentos y municipalidades, 23% a los fondos y 0.19% a apoyo social. Los porcentajes reflejan una estructura en que el gobierno central y los departamentos y municipalidades están por encima del promedio del conjunto de países (49.25 y 18.91 por ciento, respectivamente). Asimismo, se puede observar que los fondos, en su mayoría destinados a pensiones, recibieron 23%, y que el porcentaje de apoyo social (0.19%) fue menor que el promedio de los cuatro países.

Colombia distribuyó su renta de la siguiente forma: 32.10% al gobierno central, 42.7% al gobierno y municipalidades, 22.04% a los fondos y 2.55% a apoyo social. En este caso lo consignado al gobierno central se encuentra muy por debajo del promedio de los cuatro países, y los destinados a los departamentos y



municipalidades, a los fondos y a apoyo social están por encima de dicho promedio.

De los cuatro países Ecuador es el que más concentró la renta petrolera en el gobierno central: 62.14%. Los departamentos y municipalidades recibieron 3.8% y los fondos 3.3%. No hay registro de asignación al rubro de otros y en cambio el de apoyo social representó el 30.94%, cifra que está muy por encima del promedio y es la más alta de los cuatro países.

Perú destinó 49.24% de su renta petrolera al gobierno central, 44.7% a los departamentos y municipalidades y 1.06% a apoyo social. Así, las dos primeras asignaciones son cercanas a los promedios de los cuatro países mientras que la correspondiente a departamentos y municipalidades está muy por encima del promedio.

Recomendaciones

Sin una repartición adecuada de la renta es difícil lograr que la explotación de hidrocarburos sea compatible con un desarrollo sostenible en las regiones petroleras. Es evidente que no hay fórmula matemática que indique cuál es la estructura más adecuada para cada país; pero sí se pueden plantear algunas recomendaciones dirigidas a tratar de mejorar la presencia del Estado en las regiones petroleras.

Es necesario que los departamentos y los municipios, en particular aquellos en los que la explotación tiene lugar, tengan un

porcentaje significativo de la renta petrolera, quizás el mayor, pues con ello además de acelerar el desarrollo de las zonas con actividades hidrocarburíferas se contribuye a la descentralización del país. Las regalías específicas constituyen la manera más adecuada para distribuir rentas a los departamentos y municipios.

No es recomendable que el impuesto sobre la renta se use como fuente para las asignaciones a departamentos, municipios, fondos, ayuda social y otros, pues dichos montos están en función de las actividades propias de la empresa y por tanto sujetos a variaciones que no responden a la programación presupuestaria de las instituciones. Esta situación puede generar conflictos entre las empresas privadas y la comunidad.

Asimismo, de los porcentajes asignados a los departamentos y municipalidades, es necesario crear fondos que permitan manejar con eficiencia las rentas. La característica general de tales fondos es que son instituciones del sector público, separadas del presupuesto y que reciben ganancias derivadas de la explotación de hidrocarburos. Como estos fondos pueden tener muchas formas, también pueden tener muchos objetivos. Dos de los tipos más reconocidos de fondos son los de ahorro e inversión y los de estabilización.

Las comunidades deberán organizarse para obtener personalidad jurídica y capacidad administrativa para tener acceso directo a la renta petrolera y manejar fondos públicos. Al respecto, conviene seguir de

cerca la experiencia de la relación entre los municipios y las comunidades en Colombia, y evaluar si esa experiencia se puede repetir en los otros países.

Con relación a las comunidades indígenas, es recomendable incluir los fondos de apoyo social destinados a su desarrollo en los estudios de las repercusiones ambientales (como los instrumentados en Ecuador y Colombia). Estos acuerdos son susceptibles de supervisión y en ellos se deben definir con precisión los fondos de apoyo social a las comunidades indígenas.

La distribución de la renta en cada país tiene características muy particulares, no está sólo en función de las actividades de los hidrocarburos. Es por esta razón que una entidad que en la actualidad participa en la distribución de la renta en cada país centraliza la información a fin de tener estadísticas claras y actualizadas de las rentas petroleras y su distribución. Estas estadísticas serán muy útiles para poder modificar la política establecida. Además, ayudarán a enfrentar situaciones como un incremento de los precios, un aumento de la producción y viceversa. La mejor manera de tener una estructura equilibrada comienza por tener buenas estadísticas.

El estudio no incluye el análisis de los mecanismos de selección de proyectos ni de auditoría aplicables al caso de los recursos petroleros. Un trabajo de esta naturaleza permitiría clasificar mejor los beneficios que se obtienen de la explotación de petróleo y gas en los países observados. 

Instrucciones para los colaboradores de *comercio Exterior*

1) El envío de un trabajo a Comercio Exterior supone la obligación del autor de no someterlo simultáneamente a la consideración de otras publicaciones en español. Asimismo, los autores conceden a la revista el permiso automático para que su material se difunda en antologías y medios magnéticos y fotográficos.

2) Los trabajos deben referirse a la economía o a asuntos de interés general de otras ciencias sociales y se sujetarán al dictamen del Comité Editorial. Son bienvenidas las colaboraciones sobre otras disciplinas siempre y cuando se vinculen a las mencionadas.

3) La colaboración ha de ajustarse a los siguientes lineamientos; de no cumplirse con ellos no se considerará para su publicación.

a) Incluir la siguiente información:
i) Título del trabajo, de preferencia breve, sin sacrificio de la claridad.
ii) Un resumen de su contenido en español e inglés de 40 a 80 palabras aproximadamente.
iii) Nombre y nacionalidad del autor, con un breve currículum académico y profesional.
iv) Domicilio, teléfono, fax u otros datos que permitan a Comercio Exterior comunicarse fácilmente con el autor. Asimismo, en caso de tenerlo, proporcionar su correo electrónico.

b) Presentarse en original impreso y copia (incluyendo texto, cuadros, gráficas y otros apoyos) en papel tamaño carta por una sola cara, mecanografiado a doble espacio y sin cortes de palabras. Los cuadros de tres o más columnas, así como las gráficas, figuras y diagramas, se deben presentar cada uno en hojas aparte agrupados al final y señalando en el texto el lugar donde han de insertarse. Los originales deben ser perfectamente claros y precisos (no enviar reducciones de fotocopiadora).

c) Tener una extensión máxima de 30 cuartillas (máximo 52 000 caracteres).

d) Adjuntar un disquete con los archivos de texto en Word para Windows, así como los de los cuadros y de los datos y trazado de gráficas en Excel para Windows, indicando en la cubierta el nombre de cada uno de ellos (un archivo por cada cuadro o gráfica).

e) Disponer las referencias bibliográficas en la forma convencionalmente establecida en español, es decir, en el cuerpo del texto se indican sólo con un número y al pie de página (o agrupadas al final) las fichas completas correspondientes. La bibliografía adicional se presenta, sin numeración, al final del artículo.

f) Ordenar los datos de las fichas bibliográficas de la siguiente manera:

i) Nombre y apellido del autor, *ii)* título del artículo (entrecorinado) y nombre de la revista o libro donde apareció (en cursivas o subrayado) o título del libro (en cursivas o subrayado); *iii)* quién edita; *iv)* ciudad; *v)* año de edición del libro, o fecha, número y volumen de la revista; *vi)* número de páginas o páginas de referencia. Ejemplos:

Mateo Magariños, *Diálogos con Raúl Prebisch*, Banco Nacional de Comercio Exterior-Fondo de Cultura Económica, México, 1991, 260 páginas.

Eduardo S. Bustelo y Ernesto A. Isuani, "El ajuste en su laberinto: fondos sociales y política social en América Latina", *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 5, México, mayo de 1992, pp. 428-432.

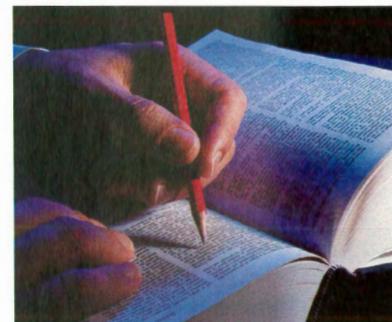
Rodrigo Gómez, "El fomento del intercambio comercial en la ALALC: un paso hacia el mercado común latinoamericano", en *Medio siglo de financiamiento y promoción del comercio exterior de México*, t. II: *Ensayos conmemorativos*, Banco Nacional de Comercio Exterior-El Colegio de México, México, 1987, pp. 61-69.

g) Los cuadros y las gráficas se deben explicar por sí solos (sin tener que recurrir al texto para su comprensión), no incluir abreviaturas, indicar las unidades y contener todas las notas al pie y las fuentes completas correspondientes.

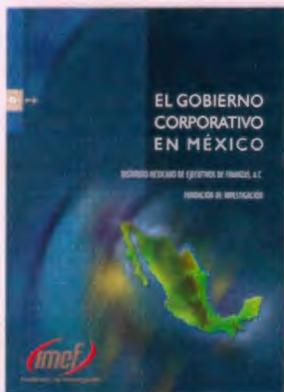
h) Se debe proporcionar, al menos la primera vez, la equivalencia completa de las siglas empleadas en el texto, en la bibliografía y en los cuadros y las gráficas.

i) Se admitirán trabajos en otros idiomas, de preferencia inglés, francés, portugués o italiano. Si se envía una traducción al español, hay que adjuntar el texto en el idioma original.

4) Comercio Exterior se reserva el derecho de hacer los cambios editoriales que considere convenientes. No se devuelven los originales.



Desde el estante



Crisis de confianza en los mercados bursátiles

Oscar León Islas
<ca1897@bancomext.gob.mx>

Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas (IMEF),
El gobierno corporativo en México,
IMEF, Fundación de Investigación,
México, 2003, 120 páginas.

En una de las últimas escenas de la película *Riqueza ajena (Other People's Money)*, de Norman Jewison, Estados Unidos, 1991) el personaje interpretado por Gregory Peck pronuncia un discurso ante la asamblea general de accionistas de la empresa Cables y Alambres Nueva Inglaterra de la cual es director general. En él alude a la responsabilidad social de la empresa con su comunidad y al sentido paternalista hacia sus trabajadores y las familias de éstos.

En contraparte Danny DeVito, quien personifica a un implacable ejecutivo de Wall Street, autor de una oferta hostil para tomar el control accionario de la empresa y venderla en partes, se expresa en el mismo foro de una manera por completo distinta. Comienza diciendo "amén" porque, según él, lo que ha escuchado es la plegaria de los muertos, en alusión a las expectativas desfavorables para el sector al que pertenece la empresa dado el desplazamiento del

cobre por la fibra óptica en los mercados de telecomunicaciones. Se dirige más que a los trabajadores a los accionistas, recordándoles que su interés al poseer acciones de cualquier empresa, independientemente del producto que fabriquen o la misión que ésta tenga, es incrementar el valor de su inversión.

Esta filosofía de inversión domina desde finales de los años ochenta y principios de los noventa, y es reflejo del cambio en el mundo de los negocios, donde se habla de una nueva economía sustentada en las tecnologías informáticas y de telecomunicaciones que habrán de propiciar una nueva era de crecimiento económico y productivo que redundará en beneficios empresariales. En este sentido, las presiones por generar valor para los accionistas marcaron la pauta a los directores generales, quienes se esforzaron por conseguir crecimientos de dos dígitos; el desempeño corporativo y gerencial se medía por el incremento del precio de las acciones.

En esa época del darwinismo corporativo, las fusiones y compras hostiles trazaron el rumbo de los negocios. Dentro de las empresas la evaluación del desempeño se basaba en los beneficios obtenidos. Con ello, los directores generales cambiaron su gestión paternalista por una más pragmática, según la cual el cierre de divisiones no rentables, el cambio de ubicación de plantas y los despidos masivos se justificaban en la medida en que incrementaran el valor y tuvieran como prioridad la rentabilidad. En este enfoque no se daba casi ninguna atención a los accionistas minoritarios y menos a otros grupos interesados como los inversionistas potenciales, empleados, clientes, socios, acreedores, organismos reguladores, etcétera.

Se tejía también una red de intereses en complicidad que, en un primer momento, incluyó a los principales directivos y a los accionistas, quienes se beneficiaban de los mejores resultados contables. Por una

parte los accionistas veían incrementado el precio de sus títulos y, por otra, los directores ganaban por igual con las jugosas primas por desempeño y la suscripción de opciones sobre las acciones de la compañía. Lo anterior resolvía en apariencia el problema del conflicto de intereses entre los dueños o accionistas (principal) y la administración (agente) de la empresa, pero generó problemas de información asimétrica entre la administración de la empresa y los agentes que tienen algún interés en la misma.

A partir de este punto la problemática corporativa se manifestó de manera generalizada con efectos desastrosos en la confianza y transparencia de los mercados de valores. El cuestionamiento de la veracidad y calidad de la información contable de las compañías indujo una disminución del orden de 13 000 millones de dólares en el valor de capitalización bursátil en todo el mundo (de marzo de 2000 al mismo mes de 2003). Sin embargo, no provocó un desplome significativo en los mercados, aun en un entorno de desaceleración económica mundial y de incremento del riesgo geopolítico, ni tuvo efectos colaterales en los sistemas de pagos gracias al relajamiento de las políticas monetaria y fiscal de Estados Unidos y Europa.

En efecto, aún no se había secado la tinta de numerosas publicaciones sobre las dudosas prácticas contables del gigante estadounidense de la comercialización de energía eléctrica Enron a mediados de 2001 (que la obligaron a reexpresar y cambiar el signo de sus resultados presentados de 1997 a 2000) cuando a inicios de 2002 aparecieron nuevos casos de contabilidad creativa en empresas líderes cotizadas en la bolsa como WorldCom, Global Crossing, ImClone Systems, K-mart, Lucent Technologies, Quest, Tyco International, Xerox, entre otras. Este fenómeno significó el desmoronamiento de la estructura de operación y regulación construida a lo

largo de muchos años, que le había conferido enorme prestigio a los mercados de valores de Estados Unidos.

En resumen fallaron la supervisión de las autoridades, algunas de las empresas de auditoría más prestigiadas, los consejos de administración de las empresas emisoras y sus prácticas de gobierno corporativo; la ética de los directores de empresas, de sus equipos más cercanos y de los analistas bursátiles al recomendar la compra de empresas con base en supuestos beneficios que no se materializaron, pero que les aseguraban comisiones por cada orden de compra.

A la luz de estos hechos, dos preguntas están en el centro de las finanzas corporativas actuales: ¿cuál es la responsabilidad social de las empresas? y ¿cuál es la del gobierno corporativo para los accionistas de las empresas y los grupos de interés?

La respuesta a la primera tiene que ver con la búsqueda del desarrollo sustentable; en tanto que la respuesta a la segunda ha implicado una profunda revisión y transformación de la forma en que las empresas se administran y controlan; la forma en que se distribuyen los derechos y responsabilidades entre sus estructuras; la manera en que se establecen y alcanzan sus objetivos financieros y estratégicos en el corto y largo plazos y la forma en que se mide su desempeño. Estos esfuerzos combinan tanto mecanismos autocorrectores del mercado, como nuevas iniciativas de las autoridades reguladoras. En este sentido, en mayo de 1999 la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos emitió sus Principios de Gobierno Corporativo, que fueron revisados en 2002 y que han servido de marco para que cada país formule sus códigos al respecto.

La experiencia de México en esta materia se recoge en los nueve capítulos de que consta El gobierno corporativo en

México, que da cuenta en su primer capítulo y a manera de introducción del propio concepto de gobierno corporativo.

Los capítulos segundo y tercero revisan los casos latinoamericano y mexicano respectivamente en la adopción de estos principios. En el cuarto y quinto capítulos se analizan con mayor detalle las funciones del consejo de administración y del consejero. Del primero se revisa el proceso utilizado para su evaluación, la política de compensación; a sus miembros; las funciones de auditoría, finanzas y planeación y finalmente, de difusión de información a los accionistas. Del segundo, el perfil requerido para ocupar dicho cargo y su responsabilidad jurídica.

Por último, del capítulo sexto al noveno la atención se dirige hacia algunos de los grupos externos de interés. El sexto atiende el punto de vista de los inversionistas nacionales en la Bolsa Mexicana de Valores (BMV); el séptimo, el de los extranjeros, que tienen la mayor importancia en el mercado mexicano dado que explican alrededor de 70% de la inversión en la BMV. El capítulo octavo analiza el punto de vista de los acreedores, tanto nacionales como extranjeros, y en el noveno y último se estudia el papel de las autoridades, en particular el de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, principal regulador en materia bursátil en México.

La academia y los operadores bursátiles han debatido por mucho tiempo si los mercados son eficientes en términos de información: los acontecimientos recientes parecen demostrar imperfecciones que hacen pensar que los mercados no actúan de manera eficiente; sin embargo, la adopción de códigos de mejores prácticas corporativas aspiran a que lo sean. Después de todo lo que está en juego es la credibilidad y confianza en los mercados, atributos que tardan mucho tiempo en construirse y que se destruyen en unos pocos segundos.



Investigación Económica

Investigación Económica,

vol. LXIII, núm. 248,
abril-junio de 2004.

Una vez más, la revista de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México presenta una variedad de temas en cinco artículos de gran interés. Abre el número Korkut Erturk, quien reflexiona sobre las crisis monetarias y las analiza en tres diferentes escalas: la nacional, donde pueden significar el escollo de la liberación financiera para atraer capital externo en escala masiva; la del sistema monetario internacional, donde las causa una nueva clase de atracción especulativa, y la del comercio internacional y la economía mundial, donde la amenaza de un crecimiento próspero en los países en desarrollo refleja el error inherente a una estrategia de crecimiento guiada por las exportaciones.

José Luis Oreiro analiza los efectos de introducir la tasa deseada de utilización de la capacidad en la estructura macroeconómica de los modelos de crecimiento poskeynesianos sobre la relación entre la distribución del ingreso, el grado efectivo de utilización y el crecimiento económico. Para ello parte del supuesto de que la mencionada tasa es una función decreciente de la cuota de

ganancia. Para la configuración del equilibrio a largo plazo de la economía, el trato endógeno del grado planeado de la utilización de la capacidad productiva cambiará la relación de causalidad entre la distribución del ingreso y el crecimiento económico.

David Ibarra, Juan Carlos Moreno-Brid, Jesús García y René Hernández examinan algunas de las principales implicaciones, las ventajas, los riesgos y la pertinencia de la dolarización que entró en vigor en El Salvador, de forma unilateral, a fines del año 2000. De acuerdo con las autoridades salvadoreñas dicha reforma traerá importantes beneficios económicos al país, pues conducirá a bajar la inflación hasta hacerla convergente con la de Estados Unidos y a abatir tanto el nivel como la volatilidad de las tasas de interés internas al reducir el riesgo cambiario y, en alguna medida, el riesgo país. Además, fortalecerá el sistema financiero local, ayudará a su profundización y ampliará la oferta de crédito de largo plazo con fines de inversión.

Alenka Guzmán, Jorge Ludlow y Hortensia Gómez analizan las brechas tecnológicas y

de innovación en la industria farmacéutica entre los países industrializados y aquellos en desarrollo mediante un modelo en el cual la dinámica inherente a la innovación depende de la retroalimentación entre el gasto en investigación y desarrollo (GID) y las patentes. Se reconoce que ambos se afectan mutuamente y que están en función del comportamiento de factores de oferta y de demanda. Los resultados señalan que, a excepción de Alemania, los países industrializados han mantenido una relación positiva entre GID y patentes, pero que ésta es ambigua en el caso de los países en desarrollo.

Por último, Dmitri Fujii Olechko sugiere, por medio de un análisis empírico sobre inversión extranjera y productividad en México, que la presencia de capital extranjero tiene un efecto positivo sobre la productividad de la industria a pesar de que no se generen derramas (*spillovers*) de productividad hacia las empresas nacionales. Asimismo, demuestra que las repercusiones de la tecnología no son necesariamente positivas, dado que dependen de la procedencia de ésta y de la naturaleza de la empresa receptora. 

Summaries of Articles

566

The Unbanked: The Problem of Fragmented Financial Markets

Clemente Ruiz Durán

The lack of bank intermediation cuts investment multiplier and hinders growth benefits from being appropriately spread among the members of society. The author studies the factors retarding financial intermediation to reach the whole population, and compares the case of Mexico with those of other Latin American countries. He also examines the mechanisms for encouraging access to banking services, and suggests some measures for its expansion in Mexico.

575

Governmental Response to Lack of Access to Financial Services in Mexico

Aarón Silva Nava

Within the framework of the Act of Popular Savings and Loan (*Ley de Ahorro y Crédito Popular*), the structure of popular savings and loan associations and their function in the Mexican financial system are analyzed. Likewise, the article describes the differences between traditional and micro-financial organizations, so as the legal aspects considered by the aforesaid act, which makes the distinction between cooperative savings and loan, and popular financial associations.

584

Institutions and Programs for the Unbanked in Mexico City

Rocío Mejía Flores

The author compares, in the context of the studies on social banking and popular finances, the characteristics and outcomes of the National Program of Micro-firms Funding (*Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario*) and other State funds with similar goals. She studies in detail the experience of the Government of the Federal District regarding alternative financing for the population without access to banking services.

598

Micro-finances and Financial Services Supply in Mexico

*Pedro Valdez
Nidia Hidalgo Celarié*

Micro-financial institutions provide services such as loans, insurance and remittances in small scale particularly to low-income clients. This article presents an overview of the micro-financial sector in Mexico, so as some of its challenges and potential. With this aim, the activities of this kind of institutions are studied, as well as the conditions in which they work and some options that might foster their performance.

606

Savings Funds: Instruments from Civil Society

Ramón Imperial Zuñiga

Created in catholic parishes, savings funds constitute a mechanism to encourage and organize saving and financing in the lower-income sectors. The author reviews the institutionalization process of the savings funds, as well as their significance in economic and social terms.

612

Mexican Growth in and Its Interdependence on the United States

Adrián de León Arias

The author makes an empirical analysis in order to learn the synchrony degree and the long-term connection between the economies of Mexico and the United States, by applying unit root tests and cointegration analyses of quarterly GDP in each country. The outcomes stand for a significant relation between these two variables during the period 1980-2000, which deepened after NAFTA came into effect.

comercio Exterior

VOL. 54, NO. 7

JULY 2004

620

Synchronization between Mexican and US Economies: The Case of the Manufacturing Sector

*Ramón A. Castillo Ponce
Alejandro Díaz-Bautista
Edna Fragoso Pastrana*

Although the literature devoted to the high dependence between the Mexican export maquiladora industry and the performance of US economy is vast, researches giving account of the behavior of other industries and their relation to the market from the northern country are relatively scarce. The authors make a comparative analysis between the labor markets in the manufacturing industries of these countries.

628

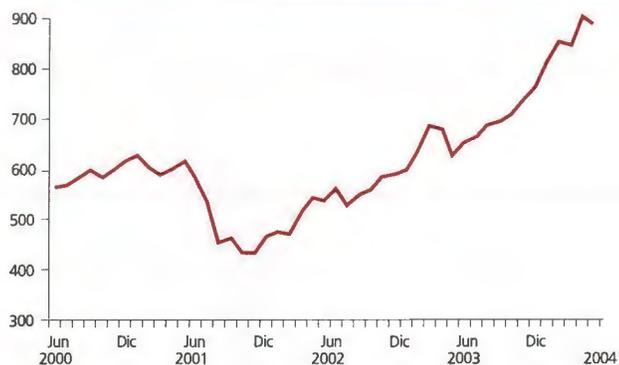
Terrorism: A New Trade Barrier

María Cristina Rosas

This study supports the hypothesis that the Bioterrorism Act of the United States, in effect since June 2002 as a response to the September 11 attacks, represents a new way of trade protectionism of the northern country. The author gives a brief account of the transformations experienced in protectionism. She analyzes the strategies and devices this nation applies in order to avoid reaching the free trade and agricultural agreement. Likewise she studies the characteristics and scope of this new legislation.

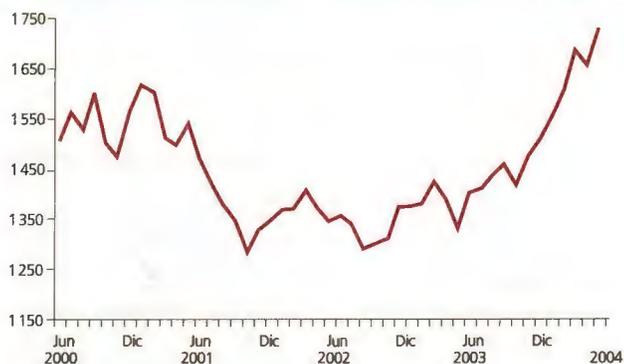
July 2004

PLATINO: PRECIO PROMEDIO MENSUAL DE ASIA, EUROPA Y ESTADOS UNIDOS, 1999-2004 (DÓLARES POR ONZA)¹

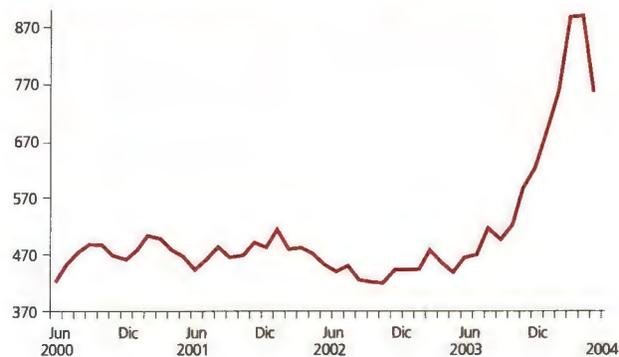


Precios de metales industriales

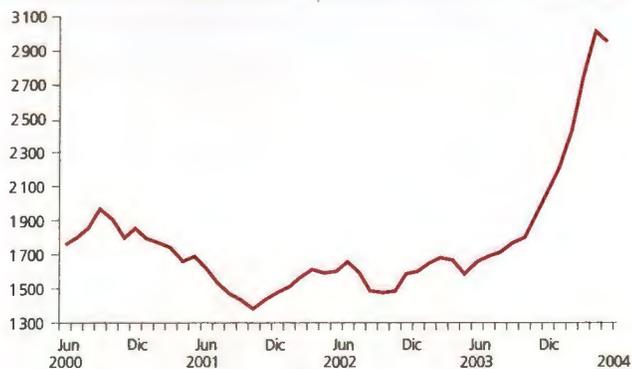
ALUMINIO: PRECIO PROMEDIO MENSUAL EN LONDRES, 1999-2004 (DÓLARES POR TONELADA)²



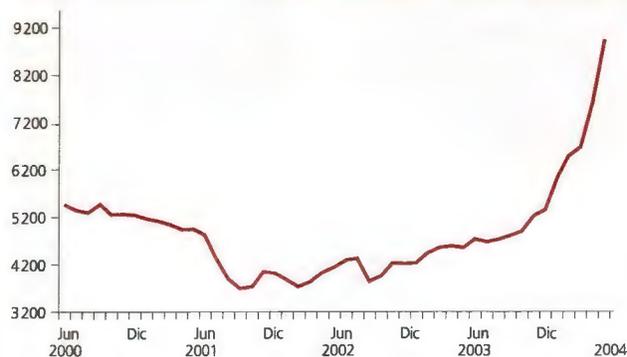
PLOMO: PRECIO PROMEDIO MENSUAL EN LONDRES, 1999-2004 (DÓLARES POR TONELADA)²



COBRE: PRECIO PROMEDIO MENSUAL EN LONDRES, 1999-2004 (DÓLARES POR TONELADA)²



ESTAÑO: PRECIO PROMEDIO MENSUAL EN LONDRES, 1999-2000 (DÓLARES POR TONELADA)²



1. Fuente: <www.platinum.matthey.com>.

2. Fuente: London Metal Exchange (LME): <www.lme.co.uk>.