

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

La Banca de Desarrollo de la Unión Europea de los
Quince: Experiencias para México

TESIS

Que para obtener el título de Licenciado en Relaciones
Internacionales

Presenta

MÁRQUEZ DORANTES MARÍA DE JESÚS

ASESORA: DRA. ROSA MARÍA PIÑÓN ANTILLÓN

AGOSTO DE 2005



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Agradecimientos

Deseo agradecer a la Universidad Nacional Autónoma de México, que, desde mi ingreso a la Escuela Nacional Preparatoria, me abrió las puertas para ofrecerme una educación integral; pues no sólo me permitió llevar a cabo estudios profesionales, sino que puso a mi disposición la enseñanza de lenguas extranjeras, además de servicios documentales, culturales y deportivos, en un entorno sin igual. Dentro de ella encontré a profesores e investigadores que directa o indirectamente me han aportado conocimientos y experiencias de diversa índole. La Dra. Piñón merece particular mención, al haberme asesorado en la elaboración de este trabajo.

Pero especialmente, debo este logro a mi madre, la única persona que me ha apoyado a lo largo de toda la vida, en todo momento, al cien por ciento. Gracias a la educación que me dio me he convertido en la persona que soy. Esta es la primera retribución que le ofrezco por todo lo que me ha dado incondicionalmente.

*Es ist nicht genug zu wissen, man muss auch anwenden.
Es ist nicht genug zu wollen, man muss auch tun.*

JOHANN WOLFGANG GOETHE

Índice

	Pág.
Introducción	1
1. La Unión Europea y sus Políticas de Desarrollo	5
1.1. Historia de la Unión Europea	5
1.2. La Política Regional, de Cohesión y Social	16
2. La Banca de Desarrollo de la Unión Europea	19
2.1. El Banco Europeo de Inversiones	19
2.2. Fondo Europeo de Inversiones	23
2.3. Fondos Económicos Europeos	27
2.4. Incentivos Regionales	38
2.5. Resultados de la inversión para el desarrollo	42
3. Instituciones de Desarrollo en México	53
3.1. Nacional Financiera	53
3.2. Bancomext	62
3.3. Secretaría de Desarrollo Social	67
3.3.1. Programa Oportunidades	72
3.4. Evaluación del financiamiento para el desarrollo en México	76
4. Perspectivas de aplicación de los programas de la banca de desarrollo europea al caso mexicano	83
4.1. Semejanzas y disparidades entre la banca de desarrollo europea y la mexicana	83
4.2. Políticas y programas exitosos de la banca de desarrollo europea acordes al caso mexicano	88
4.3. Costos y beneficios de la aplicación	92

Conclusiones	96
Apéndice	112
Bibliografía	116

Introducción

La Unión Europea (UE) constituye el ejemplo más avanzado de los procesos de integración. Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial comenzó un largo recorrido hacia la integración. Al referirnos a la Unión Europea (hasta antes de la ampliación a 25) hacemos alusión a una Europa Occidental, es decir, a un conjunto de naciones con cierto desarrollo en común. En cambio, el caso de México denota un país en vías de desarrollo que en su interior alberga grandes disparidades de desarrollo socioeconómico.

En la UE, las diferencias en el nivel de desarrollo, surgidas por la incorporación a ese bloque de los llamados países del Sur: España, Grecia, Irlanda y Portugal; fueron contrarrestadas por proyectos tendientes a elevar su nivel de a la media comunitaria, dando paso a la creación de los Fondos Estructurales y de Cohesión Económica. Por medio de estos fondos, se logra el desarrollo de regiones atrasadas gracias a la transferencia de montos sustantivos de recursos económicos de los países más ricos hacia los más pobres.

Los efectos del modelo neoliberal en México dan cuenta, por el contrario, de mayores desigualdades entre las regiones y sus poblaciones. La inversión productiva no se canaliza hacia los sectores más atrasados, sino a los que registran un mayor financiamiento y responden, en ese sentido, mejor a los intereses de las empresas transnacionales ubicados en el país.

La política de la Unión Europea en este sentido constituye una política de cohesión, no de desigualdad. Por ello, es de especial pertinencia identificar y analizar cada uno de los aspectos que le han permitido reducir las desigualdades en el nivel de desarrollo de las regiones que la integran.

La experiencia europea muestra la conveniencia de una banca de desarrollo que coordine la aportación de recursos a las diferentes localidades necesitadas de inversión, con el fin de alcanzar el desarrollo que exige la apertura al mercado internacional.

Los países miembros de la UE se ubican dentro de los primeros 24 lugares del índice de desarrollo humano elaborado por el PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), lo cual refleja el compromiso que han tenido estos 15 países con el desarrollo a su interior y el de la región.

En contraste, el índice de desarrollo humano de México lo coloca en el lugar número 55 de la lista y, a pesar de la destinación de importantes sumas de recursos económicos, el país no ha logrado una variación ascendente en su desarrollo; e incluso, al interior del país las disparidades han ido en aumento.

Si bien debemos reconocer la ineficiencia de la calca mecánica de modelos extranjeros para su implementación en nuestro país, ello no descarta que realicemos estudios profundos sobre casos exitosos en otras regiones, para que una vez realizado el análisis de la realidad particular de nuestro país, podamos aplicar a esta realidad el conocimiento adquirido gracias a experiencias anteriores.

La UE tiene entre sus objetivos promover el progreso económico y social de sus Estados miembros pero, siempre, apuntando un desarrollo armonioso de toda la Comunidad.

A través de su banca de desarrollo, la Unión y sus países miembros han logrado continuar con este desarrollo. Sus antecedentes son tan lejanos como los de la misma Unión Europea, pudiendo argüir que se remontan a la creación

de la Comunidad Económica del Carbón y el Acero, puesto que los países miembros acordaron destinar inversión en este sector económico.

Sin embargo, es menester dirigirnos a la creación de la institución central encargada de administrar recursos para el desarrollo dentro de la región, el Banco Europeo de inversiones (BEI), así como el Fondo Europeo de Inversiones (FEI), creado para financiar inversiones en pequeñas y medianas empresas (PYME).

Además de éstos, la Unión Europea se auxilia de otros mecanismos para la promoción del desarrollo: los Fondos Económicos Europeos, creados de forma aislada a lo largo de la evolución de la UE, pero contemplados de manera conjunta a partir del Acta Única Europea, debido a la necesidad de una estrategia más elaborada para la promoción del desarrollo. Esto como resultado de la inclusión en 1986 de países con un nivel más bajo de desarrollo en comparación con la media comunitaria. Si bien los diferentes Fondos Económicos Europeos, comprenden aspectos como el desarrollo regional, la cohesión social, el desarrollo agrícola y el desarrollo pesquero, la complejidad de los rubros agrícola y pesquero obliga a que sean excluidos en la investigación para avocarse a la financiación de las PYME y la creación de infraestructuras en las regiones más atrasadas.

Adjudicando especial interés a este último aspecto, encontramos los Incentivos Regionales como políticas de los Estados miembro para estimular la actividad empresarial en las zonas más necesitadas.

Una vez analizado el caso europeo, es menester investigar la situación de la banca de desarrollo de nuestro país, no sólo en lo que respecta a su estructura, sino poniendo especial énfasis en los resultados.

Como se ha mencionado anteriormente, el problema agropecuario conlleva a un universo de investigación bastante amplio, por lo que sólo me avocaré a las instituciones encargadas de la promoción de las PYME ya sea directamente o mediante la creación de infraestructura.

Así, encontramos tres instituciones principales: dos de ellas eminentemente financieras, Nacional Financiera y el Banco de Comercio Exterior y; finalmente, la Secretaría de Desarrollo Social, que muestra serios rezagos en la elaboración y el avance de programas para el desarrollo de las regiones más atrasadas del país.

Habiendo estudiado a conciencia el caso europeo y llevado a cabo la aproximación a la realidad mexicana, la investigación arrojará conclusiones basadas en las diferencias y similitudes entre las condiciones de cada mecanismo de desarrollo presentadas a través de la historia y su evolución una vez aplicados diferentes programas a mediante la banca de desarrollo.

Basándome en estas premisas, propongo finalmente algunas medidas que pueden ser adoptadas por la banca de desarrollo mexicana, con la intención de delinear nuevas estrategias que posibiliten el desarrollo económico y social que la situación de nuestro país exige.

1. La Unión Europea y sus Políticas de Desarrollo

1. Historia de la Unión Europea

La historia de la Unión Europea (UE) se remonta al periodo inmediato a la Segunda Guerra Mundial. La situación que imperante consistía en el interés por la reconstrucción, sobretodo por parte de Estados Unidos, en el contexto de la guerra fría. No obstante que la desconfianza de Francia hacia Alemania se mantenía, fue precisamente un francés, Jean Monnet, quien ideó en 1950 una estrategia para garantizar el mantenimiento de la paz en la región.

Para Monnet, la integración política de las naciones europeas era viable a través de la solidaridad económica, en un punto estratégico en particular, como lo era la industria del carbón y del acero, pues “sólo si los europeos eran capaces de eliminar el temor al dominio industrial alemán se disiparía el mayor obstáculo a la unión europea.”¹

La propuesta francesa constituía un planteamiento que rechazaba el terreno de lo económico al buscar formas estructurales que minimizaran los peligros de la confrontación bélica. Un mercado común en dos sectores claves para la producción de armamentos, reducía los temores de la confrontación al existir una supervisión colectiva de los recursos; más específicamente sobre Alemania.²

Monnet envió su propuesta al ministro de Asuntos Exteriores francés Robert Schumann, quien la aceptó y dirigió al canciller alemán Adenauer, político que ya se había manifestado con anterioridad a favor de una federación europea, por lo que éste la aceptó.

¹ José María Beneyto Pérez y Belén Becerril Atienza, “El Proceso de Construcción de las Comunidades Europeas: De la CEECA al Tratado de la Unión Europea”, en Ricardo Martín de la Guardia y Guillermo Pérez Sánchez (Coords.), *Historia de la Integración Europea*, Barcelona, Ed. Ariel, 2001, p.87.

² Carlos A. Roza, “Las Etapas de la Integración Europea de Roma a Maastricht”, en Rosa María Piñón Antillón, *De la Comunidad a la Unión Europea (del Acta Única a Maastricht)*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/ UNAM, 1994, p.38.

El 9 de mayo, que por su trascendencia se conocería como el “día de Europa”, se hizo pública la propuesta de los padres fundadores Monnet y Schumann, la cual se conocería como Declaración Schumann:

La contribución que una Europa organizada puede aportar a la civilización es indispensable para el mantenimiento de la paz [...]

Europa no se hará de golpe, ni de una construcción de conjunto, se hará por medio de realizaciones concretas, creando una solidaridad de hecho [...]

El gobierno francés propone poner en conjunto la producción franco-alemana del carbón y del acero bajo una Autoridad común, en una organización abierta a la participación de otros países de Europa.

La puesta en común de la producción del carbón y del acero asegurará inmediatamente el establecimiento de bases comunes de desarrollo económico, primera etapa de la Federación europea y cambiará el destino de estas regiones largo tiempo volcadas a la producción de armas de guerra de las cuales eran víctimas.

El establecimiento de esta pujante unidad de producción, abierta a todos los países que quieran participar, ayudará a todos los países que estimen tener en común los elementos fundamentales de la producción industrial en las mismas condiciones y sentará los fundamentos reales de su unificación económica [...]

La Alta Autoridad común estará formada por personalidades independientes, designadas sobre una base paritaria por los gobiernos y un presidente escogido de común acuerdo, sus decisiones serán ejecutivas en Francia, en Alemania y en los demás países adherentes.³

Con esto se toma consciencia de la responsabilidad de los países europeos con el mantenimiento de la paz, pues sus conflictos pueden conllevar a la desestabilización mundial, de manera que se deben establecer los vínculos necesarios para asegurar ese mantenimiento de la paz.

Además, esta medida deja entrever la importancia de limar asperezas entre dos países fundamentales para la pretendida unión, concentrándose en una industria de mayor importancia estratégica.

De esta forma, Francia y Alemania se encontrarían en igualdad de condiciones. Esto significaba, además, la creación de las primeras instituciones

³ Beneyto Pérez, *Op. cit.*, p.88.

comunes. El texto tenía una visión a largo plazo y era incluyente, pues la oferta se ampliaría a otros países.

Al aceptar los países del Benelux la oferta se iniciaron las negociaciones para la elaboración del Tratado que crearía la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA). Estos países ya habían establecido una alianza previa que se remonta al sistema de aduanas común de Bélgica y Luxemburgo en 1922, el cual se ampliaría para incluir en 1940 a Países Bajos, y tuvo su punto máximo cuando en 1948 entraron en vigor las convenciones monetaria y aduanera.

Después de duras negociaciones, el Tratado se firmó en 1951, naciendo la CECA, primera organización europea supranacional, con una Alta Autoridad —puesto ocupado por primera vez por Jean Monnet—, un Consejo de Ministros, una Asamblea Común y un Tribunal de Justicia.

Ante las dificultades de avance en materia política se optó por continuar la integración económica, ya fuera extendiendo la actividad de la CECA a otros sectores o avanzando hacia una integración económica global. De estas intenciones surgiría el Tratado de Roma de 1957 con el que se constituían la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) y la Comunidad Económica Europea (CEE).

Con la primera se pretendía impulsar la industria nuclear mediante un mercado común. La segunda contemplaba el desarrollo equilibrado de la integración, pues, desde esa época, aspiraba a una circulación libre de mercancías, servicios, capitales y personas en el contexto de un mercado común.

El marco institucional era semejante al de la CECA, sólo se sustituía la Alta autoridad por una Comisión y las tres Comunidades tendrían instituciones en común: la Asamblea Parlamentaria y el Tribunal de Justicia.⁴

Si bien el Tratado de Roma preveía la eliminación de obstáculos arancelarios para el libre intercambio comercial, las peculiaridades del sector agrícola de los países participantes impidieron que la libre circulación agrícola fuera inmediata. Se requirió del impulso del Plan Mansholt para que hasta 1962 comenzara a operar una política agrícola comunitaria con reglas de competencia, reglamentos sobre productos, establecimiento de precios mínimos y reglamento financiero.⁵ Pero si bien existió un impulso económico, hay quienes hablan también de una motivación ideológica en el desarrollo de una Política Agrícola Común.

Los padres del proceso de integración europeo consideraron que una de las causas de los enfrentamientos bélicos y sociales del siglo XX fue el éxodo masivo de la gente del campo a las ciudades que se dio después de la Revolución Industrial. Había que parar esa inmigración que amenazaría con hacer resucitar las luchas sociales. Uno de los remedios al alcance fue la creación de una política agrícola común que garantizara un nivel de vida relativamente decente para los sectores, cada vez más minoritarios, que continuarían dedicándose a las tareas del campo.⁶

Desde los primeros pasos hacia la integración se contempló la participación del Reino Unido, quien se mostraba abierto a la creación de una zona de libre cambio, pero para este país los objetivos de las Comunidades Europeas referentes a una unión aduanera y la libre circulación resultaban demasiado. Por esta razón, el Reino Unido instó a otros países a no formar

⁴ A partir de 1965, con el Tratado de Bruselas las cuatro instituciones serían comunes a las tres Comunidades.

⁵ María Cristina Rosas González, *México y la política comercial externa de las grandes potencias*, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 1999, p.136, citando a Ramón Tamames, *Estructura económica internacional*, México, Alianza/Conaculta, 1991, p.215 en

⁶ Joaquín Roy, "La Unión Europea: Historia, Instituciones, Políticas", en Alejandro Chanona Burguete y Roberto Domínguez Rivera (Coords.), *Europa en Transformación. Procesos políticos económicos y sociales*, México, Ed. Plaza y Valdés, 2000, p.156.

parte del proyecto y como alternativa creó en 1960 la Asociación Europea de Libre Cambio (EFTA); con la participación de Austria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Suecia y Suiza.

No obstante, muy poco después de esta constitución, el éxito de las comunidades atrajo la solicitud de adhesión del Reino Unido, Dinamarca, Irlanda y Noruega.

Dada la difícil situación con el Reino Unido, debido a su pretendida independencia del continente y a su estrecha cooperación con Estados Unidos, además de la oposición de Francia, la solicitud fue rechazada.

Es precisamente la actitud de Francia, con Charles De Gaulle al mando, la que a partir de la década de los sesenta provocaría modificaciones en la toma de decisiones, pues su oposición al supranacionalismo llevó a dejar la votación por mayoría y la adopción del consenso.

Sin embargo, en esa misma época surgieron dos figuras jurídicas que sustentaban la supranacionalidad, pues el Tribunal adoptó los principios de primacía y de efecto directo; en los cuales las leyes comunitarias se dirigían directamente a los ciudadanos y tenían primacía por encima de las nacionales.

Con la misma motivación el Reino Unido realizó nuevamente en 1967 una solicitud de adhesión que fue emulada por los otros países solicitantes de 1961, pero la negativa de Francia continuó impidiendo la adhesión hasta que hubo un cambio de dirigente; que aunque renuente, bajo la iniciativa de reactivar el proceso comunitario, permitió iniciar negociaciones para la primera ampliación. Esto permitió desarrollar objetivos de cooperación política y el desarrollo de una unión económica y monetaria.

La primera ampliación se consolidaría en 1973, con la entrada en vigor del Tratado de adhesión firmado en 1972. En este año, ya con la participación de los nueve estados, se marcó un hito en la historia de la banca de desarrollo de la UE, pues se definió que la integración económica no era el fin último; así mismo, se integraron consideraciones sociales referentes a la necesidad de reducir las disparidades regionales y mejorar la calidad y el nivel de vida. Así se inició el desarrollo de una política comunitaria de medio ambiente y de una política regional que crearía el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

Dos años después se trabajaría también en materia de política exterior y se constituirían los Consejos europeos para su discusión. En 1976 se adoptó una decisión que permitiría que en 1979 se celebrara la primera elección directa de los miembros del Parlamento.

A la par de esta innovación democrática, se concretó la segunda ampliación con la inclusión de Grecia, miembro que, debido a su preeminencia como país agrícola recién gobernado por una dictadura, representaría grandes disparidades con respecto al resto de la Unión, llevando a nuevas transformaciones en materia de política regional.

Durante la década de los ochenta se llevaron a cabo diversas iniciativas comunitarias que intentaban llegar a la construcción de un acta única que deviniera en tratado de la Unión. En junio de 1981, la Comisión de las Comunidades Europeas, preocupada por los pocos resultados sobre la formación de un mercado único —planteado desde el Tratado de Roma— advirtió y promovió generar la conciencia en los gobernantes y dar un nuevo impulso a esta tarea. “Este comienzo tardó cinco años hasta que en junio de

1985 la Comisión presentó el 'Libro Blanco', elaborado bajo la dirección de Lord Cockfield, en el que se propone el programa de acción y de renovación de la CCE para lograr establecer un mercado único sin fronteras."⁷

En 1984 se iniciaron los trabajos que desembocaron en el Acta Única Europea (AUE), en los que fue un destacado participante el presidente de la Comisión, el francés Jaques Delors.

En este documento los Estados miembro manifiestan su intención de construir una UE. A lado de este objetivo primordial se contemplaron diversas reformas institucionales, de manera que se ampliaron las consideraciones con respecto al Consejo Europeo, se abandonó el sistema de decisión por consenso para regresar a la toma de decisiones por mayoría, se dotó al Parlamento de mayor poder y se creó un Tribunal de Primera Instancia. Las tres Comunidades fueron fusionadas y su nombre se cambió por el de Comunidad Europea.

Por primera vez se recogieron en un tratado iniciativas relacionadas con la investigación y el desarrollo tecnológico, el medio ambiente y la cohesión económica y social; además de que para un mejor desempeño de la política regional se coordinaron los trabajos de los diversos fondos estructurales y el Banco Europeo de Inversiones (BEI).

El Acta, basándose ya en la evaluación del Libro Blanco sobre la problemática para el desarrollo del mercado interior, puso en marcha medidas que favorecerían su establecimiento, además de contemplar la creación de una Unión Económica y Monetaria.

⁷ Carlos A. Roza, *La Integración Europea. Del Acta Única al Tratado de Maastricht*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, pp.9-10.

En 1986, al adherirse España y Portugal —cuya situación de retraso exigiría la efectividad de las reformas del Acta—, se concretó la tercera ampliación de la UE, un año antes de la entrada en vigor del Acta.

Los acuerdos de Schengen de 1985 y 1990 contemplaron la eliminación de controles fronterizos para los ciudadanos de los Estados miembro. Las reformas del Acta permitieron el desarrollo de un mercado único, con la libre circulación de capitales. La libre circulación de mercancías y servicios, personas y capitales exigió la creación de una moneda única; pero esto trascendía lo económico, pues implicaba también una reforma institucional.

Esta necesidad se vio reforzada por los cambios en el sistema internacional, provocados por el fin de la guerra fría y la caída del comunismo. En tanto, la caída del muro Berlín llevaba a un cambio en el mapa europeo y a una reunificación alemana, que al concretarse llevó en 1989 a la cuarta ampliación.

Luego de diversas negociaciones en 1992, se adoptó en Maastricht el Tratado de La Unión Europea, que entraría en vigor el año siguiente, recogiendo las inquietudes de profundización de la integración tanto en el terreno económico como en el político. Con este Tratado cambiaría de nuevo de nombre, ahora por el de Unión Europea.

Así, la Unión no goza de personalidad jurídica internacional, sino que queda asentada sobre las tres Comunidades Europeas que tenían su propia personalidad jurídica internacional, “completadas por ciertas políticas y formas de cooperación: la Política Exterior y de Seguridad Común (...PESC), y la Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior (...CAJI).⁸

⁸ Beneyto Pérez, *Op. cit.*, p.114.

La Unión se constituyó, así, bajo tres pilares: el de las Comunidades, el de la PESC y el de la CAJI. El Tratado creó un marco institucional único que reguló exhaustivamente las capacidades de cada institución, teniendo como base los pilares mencionados.

Con respecto al primer pilar, se situó al Parlamento y al Consejo en igualdad de condiciones para la toma de decisiones. Para una mayor representación de los ciudadanos, se crearon el Comité de Regiones y el Defensor del Pueblo. Se trascendió de temas exclusivamente económicos a otros de materia social complementarios a las políticas nacionales; como la salud, la educación, programas de jóvenes y la cultura, la formación profesional y el empleo.

Con la intención de que este desarrollo de políticas comunitarias no fuera en detrimento de las nacionales, se incluyó el principio de subsidiariedad, con el que se limitan las iniciativas comunitarias a aquellas situaciones que no son competencia exclusiva de la Comunidad, que no pueden ser atendidas en su totalidad por cada Estado miembro y que se ejecutarían de forma más eficiente en el ámbito comunitario.

Otras consideraciones innovadoras contempladas en el tratado fueron la ciudadanía europea y la Unión Económica y Monetaria que debía concretarse para 1999, lo cual, dadas las condiciones de desventaja de algunos Estados, motivaba el impulso a la política de desarrollo. El mismo Tratado contemplaba la creación de un Fondo de Cohesión para disminuir las disparidades entre Estados.

A pesar de que el Tratado de Maastricht fue realmente revolucionario, las nuevas reformas dificultaban su aceptación unánime, de manera que se enfrentó a un largo proceso de ratificación.

En 1995 se da la quinta ampliación con el ingreso de países más ricos como Suecia, Austria y Finlandia; conformándose, de este modo, la Unión Europea de los Quince.

En 1997, con el propósito de acercar más a los ciudadanos a los temas comunitarios y así obtener mayor legitimidad, se impulsó la elaboración de un nuevo Tratado conocido como Tratado de Ámsterdam. Este documento tenía cuatro objetivos específicos:

1. Colocar al empleo y los derechos de los ciudadanos en el corazón de las iniciativas de la Unión Europea.
2. Suprimir los últimos obstáculos a la libre circulación y reforzar la seguridad.
3. Posibilitar que Europa tenga un papel más activo al pronunciarse en torno a los asuntos mundiales.
4. Fortalecer la arquitectura institucional de la Unión Europea en virtud del advenimiento de próximas ampliaciones.⁹

Este documento no hace sino reforzar algunas áreas contempladas por el anterior, y su importancia radica en involucrar a los ciudadanos en los asuntos europeos a través de la promoción de sus intereses inmediatos, como son el empleo y sus derechos políticos comunitarios.

Con el Tratado de Niza, firmado en 2001 y vigente a partir de 2003, se modificó el proceso de toma de decisiones, adoptando la norma de la mayoría cualificada con ciertas condiciones. Se reforzó el papel del Presidente de la Comisión, ahora designado por el Parlamento. Asimismo, se previó una Conferencia Intergubernamental.

⁹ *Un nouveau Traité pour l'Europe. Guide du citoyen*, Luxemburgo, Office Des Publications Officielles des Communautés Européennes, 1991, p.1 en Rosas González, *op. cit.*, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 1999, p.145.

En diciembre de 2001 en Laeken se convoca a una Convención Europea¹⁰, que tendría como función principal proponer una Constitución Europea o Tratado Constitucional. Ésta se concluye en 2004 y se prevé tardará dos años en ser ratificada para entrar en vigor en noviembre del 2006.

¹⁰ Cfr. Valéry Giscard d'Estaing, "El camino de la Convención Europea" en Joaquín Roy, Roberto Domínguez Rivera y Rafael Velásquez Flores, *Retos e interrelaciones de la integración regional: Europa y América*, México, Plaza y Valdés, 2003, pp.23-29.

1.2. La Política Regional, de Cohesión y Social

De acuerdo a lo estipulado por el Artículo 2 del TCEE (Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea), modificado por el Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992 (y que entró en vigor el 1 de mayo de 1999),

La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas y acciones comunes (...) un desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad (...) un alto grado de convergencia de los resultados económicos, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los estados miembros.¹¹

Para la consecución de este objetivo, la UE ha desarrollado políticas que, bajo los principios de solidaridad y cooperación, interactúan para llevar ayudas a la cohesión económica y social, a donde no han podido llegar los esfuerzos nacionales, o donde es más efectiva la actuación comunitaria.

La política regional es el instrumento para corregir los desequilibrios económicos que se producen entre las diferentes regiones que conforman la Unión, es un mecanismo de redistribución económica que permite asegurar la cohesión económica y social del territorio.

Se pueden identificar tres etapas en el desarrollo de la política regional de la UE desde su constitución. En el periodo correspondiente de 1958 a 1975 no existía una política regional común. A partir de 1975, con la creación del Fondo Regional Europeo (FEDER), comienzan a crearse nuevos instrumentos de política regional y se va fortaleciendo la dimensión territorial de los ya existentes. Además, se incrementan los disponibles hasta 1988, momento en el que se inicia la etapa con la reforma de los Fondos Estructurales y se busca

¹¹ *Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea*, en http://www.eu.int/eur-lex/lex/es/treaties/dat/12002E/htm/C_2002325ES.003301.html, 12 de enero de 2005, 16 hrs.

una mayor efectividad de la política regional, al tiempo que se da un incremento en los fondos.¹²

Esta última etapa se entiende al ver que la ampliación del territorio comunitario evidenció las disparidades entre diversas regiones, particularmente con la inclusión de España y Grecia, además de la antigua República Democrática Alemana y los retos que con anterioridad representaba la situación de Irlanda y el sur de Italia.

Los principales instrumentos de la política regional son: los Fondos Estructurales, el Fondo de Cohesión y las Iniciativas comunitarias, que trabajan de acuerdo a 6 Objetivos iniciales, los cuales se abordarán en el siguiente capítulo.

La solidaridad social en el contexto de la UE implica la promoción de la fraternidad entre los ciudadanos y un mecanismo redistributivo en la asignación de recursos escasos. Constituye, además, un importante componente del significado de Comunidad. La movilidad del mercado de trabajo, aunque importante, es solamente un elemento de la solidaridad social, que necesita ser complementada por intervenciones activas de política social en áreas como la educación y la formación profesional, seguridad social, salud y seguridad, y condiciones de trabajo. Igualmente, para evitar que la movilidad del mercado de trabajo resulte en desequilibrios regionales, como la fuerte concentración en áreas altamente industrializadas o urbanas y fuerte despoblación en las regiones de menor desarrollo económico, se requieren los fondos estructurales. Por ello, en la práctica, la solidaridad social implica que, por ejemplo, el seguro de desempleo, los programas de formación profesional y remuneraciones de

¹² Cfr. James Mitchell y Paul McAleavey, "Promoting Solidarity and Cohesion" en Laura Cram, et. al., *Developments in the European Union*, New York, Saint Martin's Press, 1999, p.180.

seguridad social estén disponibles a lo largo de la UE y sean accesibles a los grupos sin importar las categorías, incluyendo a inmigrantes (de los Estados Miembro), minorías étnicas o gente discapacitada.¹³

Los antecedentes de la actual política social también pueden identificarse dentro de tres etapas. De 1958 a 1972, el desarrollo de las políticas sociales se centró en la consecución del principio de libre circulación de los trabajadores y se esbozó una política de formación profesional. De 1972 a 1974, el Consejo de Ministros de la Unión aprobó un programa de acción social basado en tres objetivos: el mejoramiento de las condiciones de vida y trabajo, la participación de los trabajadores en las distintas actividades de las empresas y la creación de un empleo pleno y mejor. De 1974 a 1986, se aprobó la mayoría de las directivas respecto a la armonización de las legislaciones nacionales referentes a la protección del empleo, la seguridad en el lugar de trabajo y la igualdad en el trato de los trabajadores hombres y mujeres.¹⁴

Posteriormente con el impulso al Mercado único Europeo, el Acta Única Europea fortaleció la política social, complementándose con la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores de 1989.

Actualmente la política social europea tiene el objetivo de “promover una calidad y un nivel de vida apropiados para todos en una sociedad activa, diversa y sana.”¹⁵

¹³ Comunidades Europeas, *European Union Enciclopedia and Directory 2004*, Londres, Europa Publications, 2003, p.178.

¹⁴ Liliana Kusnir, *La política social en Europa*, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 1996, p.155.

¹⁵ Comisión Europea, *La política social y de empleo en Europa: una política para el ciudadano*, Bruselas, Dirección General de Educación y Cultura/ Comisión Europea, 2000, p.3.

2. La Banca de Desarrollo de la Unión Europea

2.1. El Banco Europeo de Inversiones

El Banco Europeo de Inversiones (BEI) contribuye al logro del objetivo del desarrollo económico y social, fungiendo como un organismo financiero que a través de recursos propios y sus operaciones en mercados de capitales aporta los recursos necesarios para llevar a cabo las políticas y acciones para el desarrollo.

La creación de este organismo comunitario, con sede en Luxemburgo, data de 1958 en virtud del Tratado de Roma donde se le contempla como un mecanismo dedicado a conseguir recursos para la expansión económica de la Comunidad.

Se desprende del Artículo 130 de dicho tratado que,

El Banco Europeo de Inversiones tendrá por misión contribuir al desarrollo equilibrado y estable del mercado común en interés de la Comunidad, recurriendo a los mercados de capitales y a sus propios recursos. A tal fin, el Banco facilitará, mediante la concesión de préstamos y garantías y sin perseguir fines lucrativos, la financiación, en todos los sectores de la economía, de los proyectos siguientes:

- a) proyectos para el desarrollo de las regiones más atrasadas;
- b) proyectos que tienden a la modernización o reconversión de empresas o a la creación de nuevas actividades necesarias para el progresivo establecimiento del mercado común que, por su amplitud o naturaleza, no pueden ser enteramente financiados con los diversos medios de financiación existentes en cada uno de los Estados miembros;
- c) proyectos de interés común a varios Estados miembros que, por su amplitud o naturaleza, no pueden ser enteramente financiados con los diversos medios de financiación existentes en cada uno de los Estados miembros.¹⁶

Sus funciones y actividades están contempladas en el Tratado de la Comunidad Europea (TCE) y en el Protocolo 1 del mismo. Los países miembros de la Unión son los mismos que lo conforman y es una institución con personalidad jurídica propia.

¹⁶ *Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea*, Op. cit., p.70.

Su administración se encuentra a cargo de tres organismos básicos: el Consejo de Gobernadores, dentro del cual la toma de decisiones se da mediante el voto mayoritario; el Consejo de Administración; y el Comité de Dirección. “El Consejo de Gobernadores está formado por ministros (normalmente los de Hacienda) de todos los Estados miembros. Define la política general de préstamos, aprueba el balance y el informe anual, autoriza la financiación de proyectos fuera de la UE y decide sobre aumentos de capital. El Consejo de Administración, presidido por el Presidente del Banco, cuenta con 24 miembros designados por los Estados miembros y uno por la Comisión Europea. Aprueba las operaciones de préstamo y empréstito y se asegura de que el Banco está correctamente gestionado. El Comité de Dirección es el ejecutivo del Banco que gestiona sus actividades cotidianas.”¹⁷

Es importante señalar que los recursos propios del Banco corresponden a aportaciones de cada estado miembro, las cuales son proporcionales a su peso económico dentro de la Unión. De esta forma se da el llamado “efecto del hermano mayor”, donde los países con un mayor desarrollo económico realizan mayores aportaciones a un organismo que asignará recursos a la promoción del desarrollo en las regiones más atrasadas de la Unión.

Por ello existe una clasificación de los estados miembros de acuerdo a la cual algunos detentan menos del 10% del capital del Banco y otros alrededor del 75% (clasificación AA y AAA respectivamente).

El Banco va más allá de sus principales objetivos. Esto se percibe al ver que además de sus recursos propios, éste administra otros recursos bajo el mandato de la Comisión o de los Estados miembros, y aunque la mayoría de

¹⁷ *El Banco Europeo de Inversiones*, en http://europa.eu.int/institutions/eib/index_es.htm, 1 de noviembre de 2003, 20 hrs.

sus operaciones se circunscriben a asuntos comunitarios ha llegado a financiar proyectos en países terceros.

A grandes rasgos, el BEI atiende proyectos dirigidos a diversos campos como el desarrollo regional, las infraestructuras, la energía, el medio ambiente y el fomento a la pequeña y mediana empresa (PYME).

Así, una de sus políticas a mediano plazo, conocida como Plan Corporativo Operacional 2002-2004, contempla la actividad del organismo de acuerdo a esas cinco prioridades, que a continuación se presentan desglosadas:

1. El desarrollo regional y la cohesión económica y social en la Unión: ésta es la prioridad número uno para el Banco, que se ha impuesto la meta de mantener la participación de sus préstamos individuales en un mínimo de 70% en las áreas ayudadas de la Unión, con un objetivo correspondiente de 50% para sus préstamos globales. Para alcanzar tales metas, el Banco coopera cercanamente con la Comisión, para maximizar las sinergias entre los instrumentos financieros y presupuestarios desplegados por las dos instituciones. El Banco continúa refinando su acercamiento al préstamo para el desarrollo regional y ha desarrollado una serie correspondiente de indicadores de desempeño de programas.
2. Implementación de la "Iniciativa de Innovación 2000", promoviendo el surgimiento en Europa de una economía basada en la información y el conocimiento. Aquí, los objetivos son en particular el expandir el préstamo a favor de las tecnologías de información y comunicación, investigación y desarrollo, el desarrollo de pequeñas y medianas empresas (PYME) y la disseminación de la información, incluyendo el material audiovisual. Con respecto a la investigación y el apoyo a los objetivos de la UE en el sector audiovisual, en 2001 se introdujeron arreglos para el incremento de la cooperación con la Comisión.
3. La estrategia de préstamo para la protección ambiental y el mejoramiento de la calidad de vida ha sido reexaminada y se ha creado una nueva estructura ambiental al interior del Banco. Para mantener al público mejor informado de la forma en que promueve estos objetivos primarios, el BEI ha publicado en su página de Internet su declaración de política ambiental y documentos sobre el cambio climático y el desarrollo sustentable. Aquí también, sigue siendo vital la cooperación con la Comisión y otras instituciones financieras.
4. La preparación para la adhesión de países sigue recibiendo la completa atención del Banco. De acuerdo con esto, el Banco ha limitado su meta límite de crecimiento para préstamos al interior de la Unión con el objeto de asegurar una mayor capacidad de maniobra al financiamiento en estos países. Su estrategia de préstamo ha sido revisada.

5. El Banco apoya la implementación de la ayuda al desarrollo de la Comunidad y la política de cooperación en los Países Socios.¹⁸

“Junto a estas prioridades, el Plan Operacional Corporativo también deja claro que seguirá impulsando con financiamiento a PYME vía préstamos globales y operaciones de capital de riesgo.”¹⁹

A través de estas prioridades podemos percibir la redefinición del concepto de desarrollo que se ha dado en los últimos días, pues si bien se contempla poner en marcha la economía en sus tres sectores, está presente, además, la conciencia de la incidencia de la ciencia y la tecnología, junto con la protección al medio ambiente, en la consecución de este objetivo fundamental.

Para el otorgamiento de préstamos existe una clasificación de las regiones de acuerdo a diferentes objetivos que se describirá más adelante con los fondos estructurales, ya que el BEI se coordina con estos fondos para cofinanciar los diferentes proyectos de inversión. Podemos adelantar que estas regiones se distinguen de acuerdo a su dependencia, ya sea del sector agrícola o del sector industrial. Más de la mitad de los préstamos se destinan al primer caso y, dentro de éste, alrededor del 40% corresponde al aspecto del transporte. Entre los países miembro destinatarios de la ayuda encontramos a Alemania, España, Grecia, Irlanda y Portugal.

¹⁸ Banco Europeo de Inversiones, *The EIB Group Activity Report 2001*, Luxemburgo, Banco Europeo de Inversiones, pp. 8-9.

¹⁹ *Íbid*, p.9.

2.2. Fondo Europeo de Inversiones

Este fondo constituye, junto con el BEI, lo que se conoce como el Grupo BEI. Tres son los accionistas del Fondo Europeo de Inversiones (FEI): el BEI, accionista principal, la Comisión Europea y un conjunto de bancos e instituciones financieras europeas, tanto del sector público como del privado.

Fue creado en 1994 con la misión de contribuir a la consecución de los objetivos de la Comunidad. Sus funciones, contempladas dentro de sus Estatutos, atienden principalmente el ámbito prestatario, aunque también está facultado para realizar operaciones de empréstito. Se especializa en dos ámbitos: el capital de riesgo y las garantías.

En el primer ámbito invierte en fondos de capital de riesgo destinados a la ayuda a las PYME, especialmente a aquellas de reciente creación o ubicadas dentro del rubro tecnológico. Para estas actividades recurre a fondos propios, aquellos proporcionados por el BEI o la UE en general. En el segundo ámbito las garantías son dadas a instituciones financieras para cubrir los préstamos dados a las PYME. En este sentido, ocupa recursos propios, para el incremento de crédito, el seguro de crédito y el financiamiento estructural de las PYME; la Facilidad de Garantía de la PYME, para la garantía del crecimiento de las PYME; el esquema de Crecimiento y Ambiente.

El FEI tiene sede en Luxemburgo y opera en todos los Estados miembros de la Unión. Los organismos encargados de su administración son: la Junta General, el Consejo de Administración y el Jefe Ejecutivo.

Sólo las instituciones financieras de los Estados miembros de la UE, los países de adhesión (Bulgaria, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa, Rumania y Turquía) y los

países del Área Europea de Libre Comercio —EFTA por sus siglas en inglés— (Liechtenstein, Islandia y Noruega) pueden ser elegidos para una inversión o garantía del FEI.²⁰

De acuerdo al Artículo 2 de sus estatutos, el FEI contribuye a la consecución de los proyectos comunitarios, poniendo especial énfasis en una sociedad del conocimiento, basada en la innovación, el crecimiento y el empleo, la promoción del espíritu empresarial, el desarrollo regional y la cohesión de la Unión.

Goza de personalidad jurídica propia, en tanto actúa de manera independiente y comercialmente, bajo las condiciones del mercado. El Artículo 24 de sus estatutos, además, contempla el reembolso a sus accionistas.

El FEI constituye un elemento básico para la promoción del desarrollo balanceado del mercado de capital de riesgo al interior de la Unión, especialmente en los más atrasados. Al hacerlo, su acción está completamente integrada dentro de la estrategia que aspira a equipar a la UE con una economía cada vez más innovadora y competitiva, mediante la creación de empresas de alta calidad.

Este fondo comprende a su vez unos 190 fondos de capital de riesgo a lo largo de la UE. El FEI invierte en primera instancia en fondos a mediano plazo, de alta tecnología, regionales y paneuropeos.²¹

Algunos de los fondos impulsados por el FEI son: el “Heidelberg Innovation” con operación en Alemania; el “BIOAM” en Francia; y el “SYMBION” en Dinamarca. Estos se encuentran contemplados dentro de la ya mencionada “Iniciativa Innovación 2000”, dirigida a impulsar el desarrollo en el

²⁰ Fondo Europeo de Inversiones, *FAQ General*, en <http://www.eif.org/faq/faq.asp?faq=62>, 21 de enero de 2004, 19 hrs.

²¹ *Idem*.

terreno de la ciencia y tecnología. El volumen de recursos del FEI es provisto por el BEI bajo esta iniciativa.

La inversión del FEI promueve el desarrollo de alta tecnología; el desarrollo de activo de fondos en el flanco sur de Europa (España, sur de Italia, Portugal y Grecia) y en los países de adhesión; así como la expansión de la operación de fondos aumentando su masa de capital.

No debe considerarse a este Fondo como una institución de préstamos que aporte recursos directamente a cada PYME, sino que su actividad prestataria se da a través de intermediarios financieros que se encargan de la toma de decisiones con respecto a los préstamos a otorgar. Estos pueden ser bancos, compañías de arrendamiento, instituciones de garantía, fondos mutuos de garantía, etc. Las PYME deben recurrir a ellos para saber si son candidatas a obtener un préstamo e iniciar el trámite. Tales intermediarios se encuentran registrados en una “Lista de tratos” bajo el “Portafolio de Garantías”.

Los instrumentos de garantía PYME del FEI facilitan el acceso al financiamiento de deuda para las PYME a través de esta intermediación. Como el FEI tiene el estatus de un banco de desarrollo multilateral bajo el mando de la UE, las instituciones financieras pueden asignar capital con respecto a las garantías del FEI a una tasa del 20%.²²

Luego de su papel como impulsor de un mercado balanceado de capital de riesgo, es importante considerar el papel catalizador que tiene en su calidad de inversor público en la atracción del financiamiento del sector privado, pues interviene en fondos y sectores que de otro modo no habrían podido despegar tan rápido y de forma tan eficaz. Optimiza el impacto y beneficio de aquellas

²² Fondo Europeo de Inversiones, *EIF activity report 2001*, Luxemburgo, Fondo Europeo de Inversiones, 2002, p.2.

operaciones en las que participa, en cercana colaboración con el sector financiero. Como externalidad positiva se logra la difusión de mejores prácticas del mercado.

El FEI también procura anticiparse a las tendencias del mercado, interviniendo donde la falta de fondos propios impide el establecimiento de un mercado europeo de capital de riesgo eficiente y homogéneo. De forma que estas insuficiencias se solucionan rápidamente poniendo atención en la importancia, la localización y el sector de las inversiones.

La interacción entre la investigación, la difusión de la innovación y la creación de empresas captan en su mayoría la atención del FEI; así como los vínculos entre las universidades y la creación de empresas, fomentando así estructuras tales como las “incubadoras de empresas” o los “parques científicos”.

2.3. Fondos Económicos Europeos

La Unión Europea se auxilia de otros mecanismos para la promoción del desarrollo; como lo son los Fondos Económicos Europeos, creados de forma aislada a lo largo de la evolución de la UE, pero contemplados de manera conjunta por el Acta Única Europea ante la necesidad de una estrategia más elaborada para la promoción del desarrollo, como resultado de la inclusión en 1986 de países con un nivel más bajo de desarrollo en comparación con la media comunitaria.

Estos fondos pueden concebirse como instrumentos que ayudan al desequilibrio originado por la unión de economías de los países miembro o de la puesta en práctica de determinadas políticas de la Unión. Se distinguen dos categorías de fondos de acuerdo al nivel de operación territorial: los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión.

Los Fondos Estructurales se utilizan para financiar programas de desarrollo que cuentan con un presupuesto propio, cofinanciándose con los estados miembros a través de ayudas no reembolsables. Estos fondos son: Fondo Social Europeo (FSE), Fondo Europeo para el Desarrollo Regional (FEDER), Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), y el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca(IFOP). Debido a la complejidad de los rubros agrícola y pesquero, esta investigación los excluirá y se concentrará en la financiación de las PYME y la creación de infraestructura en las regiones más atrasadas.

Estos últimos dependen del presupuesto comunitario y su administración descansa en la Comisión y los Estados miembros. La asignación de recursos de los Fondos Europeos a los distintos programas se da mediante un contrato

financiero entre la Comisión y el Estado miembro. La Comisión no realiza directamente el pago a los beneficiarios de una intervención, para ello se cuenta con un intermediario, que será una autoridad pagadora designada por el Estado miembro.

Una vez adoptado un programa, la Comisión otorga un anticipo a la autoridad pagadora, que corresponde al 7% de la participación total de los Fondos. Este anticipo debe ser reembolsado si no se declara ningún gasto al término de 18 meses. Posteriormente, la Comisión efectuará los pagos como reembolsos de gastos efectivos certificados por facturas. La autoridad pagadora remite las facturas a la Comisión de manera conjunta, en principio, tres veces al año. La Comisión efectúa entonces los pagos en el plazo de dos meses a partir de la recepción de la solicitud.²³

José Antonio Nieto Solís señala tres rasgos definitorios de las acciones estructurales de la UE. En primer lugar, que son instrumentos destinados a luchar contra las disparidades internas. En segundo lugar, que son acciones financieras con carácter subsidiario (cofinanciación bajo la forma de subvenciones o préstamos). Y en tercero, que se rigen por criterios prioritarios, tanto generales como específicos.

Antes de analizar detenidamente cada uno de ellos, es menester considerar el marco jurídico que los rige, pues la operación de los fondos obedece a consideraciones especiales del Acta Única Europea.

Ante la entrada en vigor de un mercado único, la Unión previó los desajustes que podrían presentarse por las desventajas de algunas regiones frente a las más desarrolladas, y para hacerles frente se realizó una revisión de

²³ Cfr. Comisión Europea, *Proceso de asignación de los fondos europeos*, en http://www.eu.int/comm/regional_policy/funds/prord/prord6_es.htm, 12 de enero de 2004, 16 hrs.

los objetivos comunitarios en materia de política de cohesión social y política regional, así como del funcionamiento de cada uno de los fondos y los demás instrumentos para el desarrollo dentro de la Unión.

De esta forma queda legislado finalmente el trabajo de coordinación entre el Grupo BEI y los Fondos Económicos Europeos dentro del marco de la política de cohesión y regional.

La reforma de 1988, entrada en vigor en 1989, se articula en torno a cinco reglamentos: un reglamento marco, en el que se establecen las funciones de los Fondos estructurales, su régimen de intervención, así como los objetivos específicos y las disposiciones financieras básicas; un reglamento de aplicación, que se ocupa de las cuestiones de funcionamiento, y tres reglamentos relativos a cada uno de los Fondos estructurales (FEDER, FSE y FEOGA-Orientación). En 1993 los reglamentos fueron objeto de ciertas modificaciones que se aplican en el periodo de programación que va de 1994 a 1999.²⁴

Inicialmente se fijaron seis objetivos, que a su vez se dividen en materia de política regional, Objetivos 1, 2, 5b y 6; y política social, Objetivos 3, 4. Los Objetivos 3, 4 y 5a atienden temas de intervención prioritaria.

El Objetivo 1 es el fomento del desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas. Estas son aquellas cuyo PIB por habitante es inferior al 75% de la media comunitaria y donde encontramos escaso nivel de inversión, tasas de desempleo superiores a la media, falta de servicios a las personas y a las empresas e infraestructura precaria. Los fondos que

²⁴Ramón Barberán y Pilar Egea, "Las Políticas Regional y Social", en Joseph Ma. Jordán Galduf, *Economía de la Unión Europea*, Madrid, Ed. Civitas, 1997, p.423.

intervienen en la financiación de proyectos en estas regiones son el FEDER, el FEOGA – Orientación, el FSE y el IFOP.

De acuerdo al período de programación 2000-2006, en los 13 Estados miembros comprendidos en el Objetivo 1 y beneficiarios de la ayuda transitoria del mismo, se ejecutarán 114 programas, elaborados por las autoridades nacionales y regionales con el concurso de la Comisión Europea.²⁵

Los programas se centran en tres categorías de medidas tendentes a generar un proceso de crecimiento endógeno y sostenido: infraestructuras (el 28% de los créditos, del cual se destina a las infraestructuras de transporte aproximadamente la mitad); recursos humanos (el 30% de los créditos), concediéndose prioridad a las políticas en favor del empleo y a los sistemas de educación y formación; intervenciones en favor del sector productivo (el 42% de los créditos).²⁶ El medio ambiente capta más del 10% del presupuesto del Objetivo 1, en tanto que la sociedad de la información y el desarrollo de nuevas tecnologías en las PYME reciben estimadamente entre 5 mil y 6 mil millones de euros.

Las regiones del Objetivo 1 que tengan un PIB inferior al 90% de la media comunitaria reciben ayudas del Fondo de Cohesión y un fondo especial de solidaridad. Los estados miembro que se han ubicado en esta categoría son Grecia, Portugal, Irlanda y España, quienes han ocupado los recursos particularmente en materia de transporte y medio ambiente.

El Objetivo 2 persigue apoyar la reconversión económica y social de las zonas con dificultades estructurales no contempladas en el Objetivo 1. Los recursos aportados a este objetivo se destinan a las regiones con un grave

²⁵ Comisión Europea, *Objetivo 1: Programas 2000-2006*, en http://europa.eu.int/comm/regional_policy/objective1/prog_es.htm, 23 de enero de 2004, 14 hrs.

²⁶ *Idem.*

atraso o deterioro industrial. Estas regiones se caracterizan por tener una tasa de desempleo superior a la media comunitaria y un porcentaje de desempleo industrial decreciente, al tiempo que son zonas rurales en declive, dependientes de la pesca o barrios urbanos con dificultades. Los fondos que se invierten en el financiamiento de proyectos en estas regiones son el FEDER y el FSE.

Aproximadamente el 18% de la población europea se encuentra en esta situación. Las zonas subvencionables correspondientes a la industria captan un 8.5% y cumplen las tres condiciones siguientes: una tasa de desempleo superior a la media comunitaria; un porcentaje de empleo industrial superior a la media comunitaria; y un declive del empleo industrial. Las subvencionables rurales captan un 5.2% y respetan dos de los cuatro dobles criterios siguientes: densidad de población inferior a 100 habitantes por km² o un porcentaje de empleo agrícola igual o superior al doble de la media comunitaria; tasa de desempleo superior a la media comunitaria o una disminución de la población. Las zonas urbanas subvencionables reciben un 1.9% y responden a una de las 5 condiciones siguientes: una tasa de desempleo de larga duración superior a la media comunitaria; un elevado nivel de pobreza; un medio ambiente especialmente deteriorado; un elevado porcentaje de delincuencia; un bajo nivel de educación.²⁷

El Fondo de Cohesión interviene únicamente en aquellos Estados miembro cuyo PIB es inferior al 90% de la media comunitaria. Este es el caso de Grecia, Portugal, Irlanda y España.

²⁷ Comisión Europea, *Objetivo n°2: Zonas subvencionables*, en http://europa.eu.int/comm/regional_policy/objective2/areas_es.htm, 23 de enero de 2004, 14 hrs.

El Objetivo 3 persigue facilitar la adaptación de los trabajadores a las mutaciones industriales y a la evolución de los sistemas de producción, así como desarrollar los recursos humanos en aquellas zonas no incluidas en el Objetivo 1. Asimismo, este tercer Objetivo se centra en la promoción de las políticas activas del mercado laboral para combatir el desempleo; la promoción de la accesibilidad al mercado laboral con una atención especial a las personas amenazadas de exclusión social; el refuerzo de la capacidad de empleo gracias a los sistemas de educación y formación continua; la promoción de las medidas para anticipar y facilitar la adaptación a los cambios económicos y sociales; y la promoción de la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres. En la financiación de estos proyectos interviene únicamente el FSE.

El Objetivo 5a pretende acelerar la adaptación de las estructuras agrarias en el marco de la reforma de la Política Agraria Común (PAC). Los fondos que intervienen en la financiación de proyectos en estas regiones son el FEOGA- Orientación y el IFOP.

El Objetivo 5b intenta facilitar el desarrollo y el ajuste estructural de las zonas rurales en las que encontramos un bajo nivel de desarrollo, un alto índice de desempleo agrícola, bajo nivel de renta agraria, y baja densidad de población o tendencia pronunciada a la despoblación. Los fondos que intervienen en este tipo de regiones son el FEDER, el FSE y el FEOGA- Orientación.

El Objetivo 6 pretende fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones con una densidad de población muy baja (8 habitantes o menos por km²). En estas regiones intervienen el FEDER, el FSE, el FEOGA- Orientación y el IFOP.

La actuación de los Fondos no sólo se dirige a estos Objetivos, sino también a las Iniciativas Comunitarias, que consisten en intervenciones propuestas por la Comisión a los Estados miembros con objeto de resolver problemas específicos existentes en todo el territorio de la Unión.

Estas Iniciativas fueron creadas en 1989 como instrumentos especiales de financiación de la política estructural, completando la labor de los marcos comunitarios de apoyo (MCA) y los Documentos Únicos de Programación (DOCUP); que negociaron la Comisión y los Estados miembros, basándose en los planes de desarrollo regional o nacional.

Los rasgos distintivos de las Iniciativas Comunitarias son el fomento a la cooperación entre los diferentes Estados y regiones, la intensa participación de los agentes económicos de la zona (planteamiento ascendente "de abajo hacia arriba"), y la ayuda a la cooperación real entre todas las partes.

Cada Estado miembro designa una autoridad responsable de la aplicación de cada Iniciativa, con la cual deben ponerse en contacto los promotores de proyectos para informarse de la marcha de los programas que les interesen o para introducir en los mismos las medidas que propongan.

En junio de 1994, la Comisión propuso unas orientaciones para las 13 Iniciativas Comunitarias del período de programación 1994-1999. El presupuesto de esas Iniciativas alcanzó los 13.450 millones de euros. Surgieron varias Iniciativas nuevas (Emploi-Youthstart, Adapt, Urban y Pesca) y otras se desarrollaron, ampliaron su ámbito territorial o prosiguieron la labor de

otras medidas ya iniciadas. Un año más tarde, se creó la Iniciativa Peace para apoyar el proceso de reconciliación y de paz en Irlanda del Norte.²⁸

En el periodo 2000-2006 se llevarán a cabo cuatro Iniciativas Comunitarias: Interreg III (Cooperación transfronteriza, transnacional e interregional), apoyada por el FEDER; Urban II (Regeneración de las zonas urbanas en crisis), apoyada por el FEDER; Leader+ (Desarrollo rural), apoyada por el FEOGA; e Equal (lucha contra las discriminaciones y desigualdades en relación con el mercado de trabajo), apoyada por el FSE.

Una vez analizados los Objetivos y las Iniciativas en los que se concentra la acción de los Fondos, procederé a describir los Fondos fundamentales para la política regional y la política de cohesión social, el FEDER y el FSE.

El FEDER, creado en 1975 en virtud del Artículo 160 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCE), constituye el principal instrumento de desarrollo regional dentro de la UE. Participa en los Objetivos 1, 2, 5b y 6, así como en la mayoría de las Iniciativas Comunitarias. Su finalidad consiste en reducir las principales disparidades existentes entre las regiones de la Comunidad, participando en el desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas, con muy baja densidad de población o en crisis industrial.

Sus recursos se destinan a la inversión en infraestructura u otras inversiones que permitan el mantenimiento y la creación de nuevas fuentes de trabajo, actuando como catalizador para la puesta en marcha del desarrollo interno de la región, a través del fomento y apoyo a las iniciativas de desarrollo

²⁸Comisión Europea, *Historia de las Iniciativas Comunitarias*, en http://europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/prord/prordc/prdc4_es.htm, 23 de enero de 2004, 14:38 hrs.

local y a las actividades de las PYME. La gran mayoría de su presupuesto (alrededor del 80%) se destina a las regiones Objetivo 1.

Los proyectos corresponden a rubros muy variados, como son: los transportes, las tecnologías de comunicación, la energía, el medio ambiente, la investigación y la innovación, las infraestructuras sociales, la formación, la rehabilitación urbana y la reconversión industrial, el desarrollo rural, la pesca, e incluso el turismo y la cultura.

El FSE, creado en 1957, es el principal instrumento de la política social comunitaria, orientándose al apoyo financiero de la formación profesional y del empleo. Participa en todos los Objetivos a excepción del 5a y en algunas Iniciativas Comunitarias. Se encuentra administrado por la Comisión.

En virtud del Artículo 146 del TCE este Fondo se encuentra “destinado a fomentar, dentro de la Comunidad, las oportunidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores, así como a facilitar su adaptación a las transformaciones industriales y a los cambios de los sistemas de producción, especialmente mediante la formación y la reconversión profesionales.”²⁹

La finalidad de este Fondo es la financiación de dos tipos de programas: por una parte, programas de formación profesional y, por otra, programas de ayuda a la contratación para puestos de trabajo estables de reciente creación, además de medidas de ayuda a la creación de actividades de autónomos. En relación con las distintas clases de afectados, los objetivos son: facilitar la inserción profesional de los desempleados amenazados por una situación de desempleo de larga duración y la de los jóvenes en busca de empleo (Objetivo

²⁹ *Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea*, Op. cit.

3); y facilitar la adaptación de los trabajadores, en especial la de aquellos amenazados por el desempleo, las mutaciones industriales y la evolución de los sistemas de producción (Objetivo 4). Con respecto a las regiones (Objetivos 1, 2,5b y 6), trata de favorecer la estabilidad en el empleo en favor de personas desempleadas o amenazadas de desempleo y de personas que trabajan en PYME, especialmente mediante la formación continua, la orientación y el asesoramiento dirigido a los trabajadores, así como mediante la ayuda a la creación de sistemas de formación e investigación adecuados. En el caso de las regiones Objetivo 1, el Fondo pretende además reforzar y mejorar los sistemas de enseñanza y de formación.³⁰

Gracias al FSE, los Estados Miembros pueden lograr diversos objetivos relativos al desarrollo de sus mercados laborales y la capacidad de los ciudadanos que aspiran a entrar a éstos, poniendo especial énfasis en la capacitación y la igualdad de oportunidades.

La Comisión reparte el dinero del FSE entre los Estados miembros, acordando la cantidad por objetivo y por país. El desglose y asignación a cada proyecto depende de cada país, que a su vez lo asigna a organizaciones tanto públicas como privadas, tales como: instituciones de educación y formación, organizaciones de voluntarios, sindicatos y consejos de trabajadores, asociaciones profesionales, y empresas individuales. Los ciudadanos se benefician de este Fondo a través de la participación en proyectos de formación u otros específicos, organizados por algún ente anteriormente mencionado.

³⁰ Barberán, *Op. cit.*, pp. 424-425.

El Fondo de Cohesión es creado en 1994 por el Consejo de acuerdo al Artículo 161 del TCE, con el propósito de proporcionar ayuda financiera para la realización de proyectos en materia de medio ambiente y de redes transeuropeas del transporte.

La actuación de éste se circunscribe a los países relativamente menos desarrollados de la Comunidad, aquellos con un PIB per cápita inferior al 90% de la media. Esto con el objeto de facilitar su convergencia con los países más avanzados. El porcentaje que cada uno de los países beneficiarios obtendrá se determina en función de criterios objetivos, principalmente población, superficie y renta per cápita. Se prevé el siguiente reparto entre países receptores: España, entre un 52 y un 58% del total; Grecia, entre el 16 y 20%; Portugal, entre el 16 y el 20%, e Irlanda, entre el 7 y 10%.³¹

³¹ *Íbid*, p.422.

2.4. Incentivos Regionales

Al igual que los mecanismos anteriores de la política regional y social comunitaria, los países europeos han desarrollado sus propias políticas regionales, las cuales coexisten actualmente con ellos. Surgen en la posguerra y van a la par del desarrollo de la Unión, pues los gobiernos, conscientes de las desigualdades regionales, comienzan a invertir en rubros básicos como la infraestructura, el apoyo a las empresas, y la creación de instituciones públicas que pongan en marcha el desarrollo económico en las regiones más necesitadas.

Se trata de ayudas de carácter financiero y fiscal dirigidas a estimular la actividad empresarial en zonas con problemas, tanto a través del establecimiento de empresas nuevas, como de la expansión y mejora de las ya existentes, atrayendo el capital a las áreas asistidas, para compensar las carencias de que éstas adolecen con ayudas de tipo económico. Entre esas carencias podemos mencionar: la falta de mano de obra calificada; la escasa presencia de economías externas; y la ausencia de una tradición industrial o una localización alejada de los centros de crecimiento.

La definición de los programas y asignación de los recursos se encuentra a discreción de cada Estado miembro; quien define los objetivos a cumplir, las zonas que recibirán la ayuda, las cantidades máximas de ayuda que recibirán y, en general, las condiciones que deben cumplir en la rendición de cuentas.

Esta definición se hace en función de las características económicas de las distintas regiones que componen un Estado miembro. Así, cuando una región padece una situación económica más desfavorable, suele contar con

una mayor cobertura de ayudas regionales, y a la inversa. Se aplica, de esta forma, el principio de discriminación territorial que exige no sólo diferenciar entre las regiones que deben recibir ayuda y las que no, sino también considerar, dentro de las primeras, la distinta naturaleza e intensidad de los problemas económicos que padecen.³²

Si bien cada país de la UE tiene sus propios programas de ayudas regionales, éstos han evolucionado de una forma bastante similar. Esto permite detectar un conjunto de características comunes a todos ellos, mismos que señala Carmen Benavides:

1. (...) El predominio de los incentivos financieros frente a los incentivos de ayudas fiscales.

Existen tres elementos que han motivado esta evolución: a) El hecho de que los incentivos fiscales, por su naturaleza, tienden a ser administrados por las autoridades nacionales, lo que a menudo dificulta su inclusión como un componente específicamente regional. b) En segundo lugar, los incentivos financieros son más transparentes, puesto que a la hora de cuantificar el efecto de ambas modalidades de ayuda sobre la tasa interna de rentabilidad de la inversión, el cálculo entraña mayores dificultades en el caso de los incentivos fiscales. c) Los incentivos financieros son más adecuados cuando las empresas tienen problemas de financiación y tienen que acudir al mercado de capitales.

2. El tipo de incentivo financiero más utilizado son las subvenciones al capital. Mientras que todos los países europeos incluyen a éstas como el principal incentivo, las subvenciones a la mano de obra sólo se conceden en Francia, Alemania, Irlanda, Portugal y Suecia y la tendencia es la de concederlos únicamente a empresas pequeñas o al sector servicios. Ello es lógico, ya que si lo que se pretende es mejorar la competitividad de las empresas y de los sectores beneficiarios en el largo plazo, los incentivos al factor capital son los más adecuados, pues al fomentar su adquisición facilitan también la incorporación del progreso tecnológico y, de este modo, la modernización del aparato productivo.

3. (...) [La] tendencia (...) de ir eliminando, de forma progresiva, los sistemas de asistencia automáticos a gran escala e incorporando incentivos regionales más discrecionales y con un presupuesto limitado. De hecho, únicamente existen programas automáticos, referidos exclusivamente a incentivos fiscales, en Alemania, Francia y Grecia, mientras que en este último, Holanda y Portugal coexisten los automáticos y discrecionales en la concesión de incentivos financieros. En el resto de los Estados miembros, el sistema es discrecional.

³² Carmen Benavides González, "Los Incentivos Regionales en la Unión Europea", en *Op. cit.*, p.457.

Para comprender este cambio, es preciso partir de un elemento esencial, que está condicionando la concesión de ayudas estatales: las restricciones presupuestarias a que se encuentran sometidos los Estados miembros. En este sentido, los sistemas discrecionales facilitan un mayor y mejor control del gasto, ya que permiten seleccionar sólo aquellos proyectos que son realmente de interés, así como adaptar la cuantía del incentivo a cada caso particular, al requerir la realización de un estudio previo. Además, este análisis individualizado de cada caso establece la posibilidad de seleccionar los proyectos que son adicionales, es decir, que no se realizarían de la misma forma sin la existencia de la ayuda. La principal desventaja de este sistema estriba en que son más costosos y complejos de gestionar que los automáticos.

4. (...) En relación con la administración de los programas de incentivos regionales, se observa un creciente grado de descentralización. Esta presenta ventajas claras, tales como una mejor adaptación a las características concretas de la región o una gestión más ágil y flexible de los incentivos, pero también conlleva algunos riesgos, que se centran en la posibilidad de que se produzca una competencia entre regiones. Esto lleva a pensar que la descentralización administrativa de los programas de incentivos no debería ser completa, manteniéndose ciertas responsabilidades en el nivel central. Este debería encargarse de fijar unos topes máximos de ayuda permitidos, así como una serie de condiciones generales a cumplir, responsabilizándose también de los proyectos de mayor dimensión.

5. (...) En cuanto a su cobertura sectorial, los incentivos regionales europeos se dirigen fundamentalmente a las manufacturas, y también a los servicios. En este último caso, las ayudas se centran en aquellas actividades terciarias cuya localización no depende de los mercados locales, así como en los servicios a empresas y las actividades de investigación y desarrollo. Los tipos de proyecto que se proporcionan, generalmente, son los correspondientes a nuevos establecimientos, ampliaciones, traslados y modernizaciones, aunque estos últimos suelen encontrarse sometidos a condiciones muy rigurosas. Por último, ha aumentado la dimensión mínima que han de tener los proyectos elegibles.³³

Varias de estas características surgen en la década de los ochenta y se relacionan con las nuevas tendencias de política económica. La preferencia hacia las ayudas financieras proporciona una ventaja fundamental, que consiste en el desarrollo del mercado financiero a la par de la puesta en marcha de programas de ayuda regional. Las subvenciones al capital han probado acarrear mayores externalidades positivas con su implementación, en tanto que el sistema discrecional de asignación de ayudas ha demostrado tener una mayor eficiencia económica. Dada la situación de desempleo y el retraso

³³ *Íbid*, pp.459-460.

de las regiones que han dejado de ser agrarias y se encuentran en precaria urbanización, es fundamental el apoyo a los sectores secundario y terciario de la economía, con lo que se evita también la despoblación causada por la emigración a otras regiones.

2.5. Resultados de la inversión para el desarrollo

En diversos documentos se ha llegado a plantear que las ayudas comunitarias tenderán a desaparecer en un futuro cercano, pues se ha reducido el apoyo a Estados miembros como España, con el fin de dirigir los recursos al apoyo a los nuevos integrantes de la Unión a partir del 2003, e incluso esta ayuda diferiría de la anterior, pues tendería a su disminución. Esto significa que las políticas implementadas han sido de gran éxito. Sin embargo, dadas las condiciones de recesión económica que han prevalecido en los últimos años, aún vemos graves problemas de desempleo, así como un contraste entre regiones incluso al interior de los Estados miembros, como Alemania o Italia.

A continuación presentaré los avances en la consecución de los objetivos de la Unión gracias a las políticas de asignación de recursos para el desarrollo; no obstante, también mencionaré los retos por enfrentar.

Entre 1988 y 1998, la disparidad de la renta por habitante frente a la media comunitaria se redujo una sexta parte en las regiones del Objetivo 1, de modo que su PIB por habitante pasó del 63% al 70% de la media en la Europa de los Quince.³⁴ Con todo, estos datos ocultan diferencias importantes entre regiones.

En algunas regiones se ha registrado una reducción significativa de las disparidades antes mencionadas, en particular, los nuevos Estados federados alemanes (donde el nivel relativo del PIB con respecto a la media comunitaria pasó del 37% en 1991 al 68% en 1995) e Irlanda (del 64% en 1988 al 119% en

³⁴ Comisión Europea, *Segundo informe sobre la cohesión económica y social*, 31 de enero de 2002, p.129, en http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdef/p32_es.pdf, 4 de febrero de 2004, 14:15 hrs.

1999). Asimismo, regiones como Lisboa, Irlanda del Norte, Burgenland y Flevoland superaron el umbral del 75% del PIB comunitario en el transcurso del período considerado. Otras regiones, en cambio, o bien no experimentaron mejora significativa alguna o bien sufrieron incluso un deterioro entre 1988 y 1997; este es el caso de Macedonia Central (del 63% de la media de la Unión al 60%), Epiro (estabilizada en el 43%), Grecia Continental (del 72% al 64%) y Peloponeso (del 58% al 57%) en Grecia; el Mezzogiorno (del 69% al 68%) en Italia; y las regiones de Merseyside y Highlands e Islas (del 80% al 75% y del 83% al 76%, respectivamente) en el Reino Unido.

Por otra parte, la tasa de desempleo en las regiones del Objetivo 1, aún situada en niveles elevados (el 16.6% en 1999, frente al 9.2% en la UE en su conjunto), sigue la tendencia a la baja observada en la Unión en el curso de los tres últimos años. Cabe señalar que algunas regiones registran aún hoy en día tasas de desempleo muy superiores a la media de la Unión, especialmente las regiones del Objetivo 1 en España (el 19.3% en 1999, frente al 27% en 1994), los departamentos franceses de ultramar (32%), Italia (22.4%) y los nuevos Estados federados alemanes (16.7%). Estas tasas de desempleo elevadas van unidas a tasas de actividad relativamente bajas, derivadas de la escasez de oportunidades laborales y de la exigua creación de puestos de trabajo, incluso en los períodos de recuperación económica. Esto contribuye a agravar el desfase con respecto al resto de la UE en términos de tasa de empleo (proporción de la población en edad de trabajar que efectivamente trabaja).

En términos más generales, los resultados registrados en las regiones no pueden dissociarse del contexto económico general en el que se inscriben. El caso de Irlanda revela los efectos positivos resultantes de la combinación de

intervenciones estructurales adecuadas con una política macroeconómica sólida y estable.³⁵

Durante el periodo de programación 1997-1999, el empleo se convirtió en un objetivo más visible, tanto en la formulación de las políticas, como en la cuantificación de los resultados.

Los datos disponibles muestran que, durante la segunda mitad de los años noventa y en el 2000, el crecimiento fue impulsado por la capacidad de la Unión para crear y cubrir nuevos empleos. La contribución de la inversión al crecimiento disminuyó notablemente y el impacto de los demás elementos no sufrió grandes variaciones.³⁶

Se destinó menos ayuda a la infraestructura que en el pasado y los resultados de los programas para crear actividades alternativas y reforzar el entorno productivo en las zonas que tenían graves problemas de reestructuración fueron desiguales. Aún así, en algunos casos parece que se recuperó realmente su potencial económico.

Se han creado centros de transferencia de tecnología, adaptados a las necesidades de las empresas locales, para difundir los conocimientos en las PYME, al igual que en algunas zonas francesas que están sufriendo una reestructuración, como Aquitaine, donde estos centros probablemente influirán a largo plazo en su conducta y en su capacidad para adaptarse al cambio.

El medio ambiente es un creciente motivo de preocupación en la mayoría de las regiones, lo que ha llevado a adoptar una amplia variedad de

³⁵ Comisión Europea, *Objetivo n°1: tendencias desde 1989*, en http://europa.eu.int/comm/regional_policy/objective1/results_es.htm, 23 de enero de 2004, 14 hrs.

³⁶ Comisión Europea, *Optar por el crecimiento: conocimiento, innovación y empleo en una sociedad cohesiva. Informe al Consejo Europeo de primavera, de 21 de marzo de 2003, sobre la estrategia de Lisboa de renovación económica, social y medioambiental*, Bruselas, 2003, p.14.

medidas de protección y de mejora, entre las que se encuentran la limpieza de los vertederos industriales, como en el caso de los programas más innovadores (llevados a cabo en Berlín; y Gales del Sur y East Midlands en el Reino Unido), el cambio de los métodos de producción, la transferencia de conocimientos, la formación y la adopción de tecnologías limpias.

Más allá de los avances en índices, las estrategias de programación y gestión se han vuelto más eficientes, pues se ha logrado una colaboración más activa y diversificada; y se han adoptado métodos más rigurosos en la selección de proyectos, quizá obedeciendo a las restricciones presupuestales, a la par del uso de la informática para la sistematización del seguimiento de la actividad prestataria.

La información sobre la ejecución del presupuesto comunitario en el periodo 1994-1999 da una idea de los progresos realizados. Hasta finales de 1999, las asignaciones comprometidas representaron un 99% de la ayuda total y los pagos un 75%. Debe señalarse que son estos últimos, más que las asignaciones comprometidas como tales, los que constituyen un mejor indicador de la ejecución real de los programas en el terreno. Si se considera el conjunto de los Estados miembros que tienen regiones Objetivo 1, con casi todas las asignaciones comprometidas —como exigen las reglamentaciones— los compromisos globales son acordes con el crecimiento del gasto presupuestario en 1994 en los Marcos Comunitarios de Apoyo (MCA), en los Documentos Únicos de Programación (DUP) y en los programas correspondientes. Con respecto al pago de las asignaciones, algunos Estados miembros —que se encuentran entre los principales beneficiarios de los Fondos (España, Portugal, Irlanda, Alemania)— tenían, a finales de 1999, una tasa de ejecución muy

superior a la media de la Unión (78%), mientras que Francia, Italia, los Países Bajos y el Reino Unido se hallaban considerablemente rezagados (sólo un 67%).³⁷

Dentro del Objetivo 1, la programación ha concedido claramente prioridad a las infraestructuras básicas, a las que se destina el 41% de los fondos asignados. Cabe señalar que esta categoría es también la que registra el ritmo más rápido en lo que respecta a la ejecución de los programas (28%). Esto se debe principalmente a las infraestructuras de transporte, que por sí solas representan el 20% del Objetivo 1, con una tasa de ejecución próxima al 35%. Otros sectores con un porcentaje de ejecución superior al 30%, son los de Ayudas a las PYME y Ayudas en favor de las grandes organizaciones empresariales; debajo de éstos con un porcentaje de ejecución comprendido entre el 25% y el 30%, figuran las Infraestructuras sociales y sanidad pública (29%) y el sector de I+D e innovación (28%) y Silvicultura (26%).³⁸

En lo referente a los demás Objetivos, el grado de ejecución es variable. En el caso del Objetivo 2, algunos programas, que se aprobaron a finales de 1997 o en 1998, no pudieron llevarse a cabo satisfactoriamente en 1999, por lo que la tasa de ejecución de los pagos fue relativamente baja (el 60% del total de fondos). Por otra parte, alrededor de un 3% de las asignaciones totales del periodo (477.5 millones de euros) no pudo comprometerse y por ello tuvo que restituirse al presupuesto comunitario.³⁹

³⁷ Comisión Europea, *Segundo informe...*, pp.128-129.

³⁸ Comisión Europea, *XV Informe Anual sobre la Ejecución de los Fondos Estructurales*, Bruselas, Comisión Europea, 2004, p.5, en http://www.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/fs2003/com2004_721_fsannuel_es.pdf

³⁹ Comisión Europea, *Segundo informe...*, pp.128-129.

En el presupuesto del Objetivo 2 los recursos se concentran en sectores como ayudas a las PYME y a las empresas artesanales (un tercio de la programación), ordenación y rehabilitación de zonas, I+D e innovación, y turismo. En términos sectoriales, las “Infraestructuras sociales y sanidad pública” registran el mejor porcentaje de ejecución (36%), aunque su peso dentro del total del objetivo es marginal (1%). En cambio, el sector que ocupa el segundo lugar, con un porcentaje de ejecución del 32%, es mucho más significativo, ya que se trata de las ayudas a las PYME. Otros dos sectores presentan un porcentaje de ejecución (28%) sensiblemente superior a la media, a saber: I+D e innovación (el 10% del Objetivo 2) e infraestructuras medioambientales. Las infraestructuras de transporte de las zonas Objetivo 2, en contraparte a las de Objetivo 1, registran el ritmo de ejecución más lento (15%).⁴⁰

En relación con los Objetivos 3 y 4, las asignaciones acumuladas se comprometieron totalmente. Los pagos representaron un 80% del total de fondos en el primer caso y sólo un 69% en el segundo, debido a los retrasos registrados en el Reino Unido y en Italia, así como al carácter innovador de algunas medidas.⁴¹

En el caso del Objetivo 5b, se han registrado persistentemente retrasos en los pagos de algunos Estados miembros, debido a los complejos procedimientos de ejecución (Italia) y al insatisfactorio grado de participación de los interlocutores sociales en el ámbito regional (Bélgica).⁴²

En lo que respecta al Objetivo 6, que sólo se refiere a dos Estados miembros, la situación es muy distinta. Aunque se han comprometido todas las

⁴⁰ Comisión Europea, *XV Informe Anual sobre...*, p.6.

⁴¹ Comisión Europea, *Segundo informe...*, pp.128-129.

⁴² *Idem.*

asignaciones, la tasa de ejecución de los pagos sólo representó un 65% de los fondos disponibles en Finlandia y un 54% en Suecia, pero debido a que los programas no se adoptaron hasta 1995, año en el que se integraron a la Unión.⁴³

Al observar la aplicación de los Fondos, considerando particularmente los niveles de pagos, se puede concluir que los programas correspondientes a los Objetivos 1 y 3 son los más exitosos.

En el caso del Fondo de Cohesión, alrededor de un 92% de los compromisos presupuestarios adquiridos en el periodo 1993-99 habían generado un pago a finales de 1999. No obstante, en 1999 la realización de los proyectos variaba considerablemente: iba desde un 85% en Portugal hasta un 65% en Grecia.⁴⁴ Cabe señalar, por otra parte, que, desde el 1 de enero de 2004, Irlanda ha dejado de ser beneficiaria del Fondo de Cohesión, debido al nivel de su actual PIB per cápita.⁴⁵

Si bien el panorama es alentador en el caso de las regiones que presentaban un gran retraso, no así en el caso de aquellas que no han podido enfrentar dificultades estructurales específicas, por lo que el éxito de las regiones Objetivo 1 se ve opacado por la falta de mayores resultados en las regiones Objetivo 2 y 5b.

El PIB per cápita de las regiones Objetivo 1 se acercó en alguna medida a la media de la Unión: su nivel, en UPA (Unidades de Poder Adquisitivo), pasó en el conjunto de estas regiones de un 63% de la media en 1988 a 70% en 1998, lo cual significa que la diferencia se redujo en una sexta parte. Estas cifras ocultan, sin embargo, la existencia de considerables diferencias entre las

⁴³ *Idem.*

⁴⁴ *Idem.*

⁴⁵ Comisión Europea, *XV Informe Anual sobre...*, p.9.

regiones. Algunas han convergido considerablemente, sobre todo en los nuevos estados alemanes (en los que el PIB per cápita pasó de un 37% de la media de la Unión en 1991 a un 68% en 1995); en Lisboa; y el norte de Irlanda, donde el PIB traspasó el umbral del 75% del PIB de la Unión durante ese periodo. En otras regiones, el PIB per cápita apenas ha crecido o incluso ha disminuido: en el caso de Grecia, en Macedonia central (de 63% de la media de la Unión a 60%), en Ipeiros (estable en un 43%), en Sterea Ellada (de 72% a 64%), en Peloponeso (de 58% a 57%); en el caso de Italia, en el Mezzogiorno en su conjunto (de 69% a 68%); y en el Reino Unido, en Merseyside (de 80% a 75%) y en Highlands y Islands (de 83% a 76%).⁴⁶

Por otra parte, el desempleo sigue siendo alto en las regiones Objetivo 1 (6.6% en 1999 frente a 9.2% en la Unión en su conjunto). En algunas regiones, sigue siendo muy superior a la media de la Unión, sobre todo en las regiones Objetivo 1 de España (19.3% en 1999, si bien en 1994 era del 27%), en los DOM franceses (32%), en Italia (22.4%) y en los nuevos estados alemanes (16.7%).⁴⁷

El FSE, en cooperación con las demás medidas estructurales, todavía tienen mucho que hacer para enfrentar la falta de oportunidades y la insuficiente creación de empleo, pues los elevados niveles de desempleo traen consigo bajas tasas de actividad, manteniendo una significativa diferencia con el resto de la Unión en lo que se refiere a las tasas de ocupación —la proporción de la población en edad activa que trabaja— es aún mayor.

El nivel de productividad de las regiones Objetivo 1 ha variado relativamente poco en comparación con el del resto de la Unión: el PIB por

⁴⁶ Comisión Europea, *Segundo informe...*, pp. 129-130.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 130.

persona ocupada pasó de un 64% de la media de la Unión en 1988 a un 67% en 1998. No obstante, aumentó considerablemente en Irlanda y en los nuevos Estados alemanes.⁴⁸

Con respecto a las regiones que recibieron ayuda de los Objetivos 2 y 5b durante el periodo 1994-1999, en las que el empleo era relativamente dependiente de la industria y de la agricultura, el desempleo continuó siendo relativamente bajo y estable en las segundas, mientras que en las primeras disminuyó más que la media de la Unión entre 1995 y 1999 (2.2 puntos porcentuales frente a 1.3). Aunque la tasa sigue siendo algo superior a la media de la Unión, la experiencia de los dos tipos de regiones sugiere que la ayuda comunitaria ha sido benéfica.⁴⁹

Los préstamos para proyectos individuales constituyen el principal instrumento del Banco Europeo de Inversiones para fomentar el desarrollo regional. Estos ascendieron a más de 66 mil millones de euros durante el periodo 1994-1999, lo que representa un 77% del total de préstamos individuales concedidos en la Unión. La mayoría, el 83%, se destinó a financiar proyectos de infraestructura. En particular, las infraestructuras de transporte, telecomunicaciones y energía, que en la mayoría de los casos formaban parte de grandes redes de interés europeo, representaron alrededor de un 86% del total de préstamos para infraestructura.⁵⁰

Los préstamos destinados a proyectos individuales aumentaron más de un 25% entre 1994 y 1999. Sin embargo, los que más crecieron fueron los préstamos globales (los préstamos a instituciones financieras para la realización de pequeños y medianos proyectos), que ascendieron a 20 mil

⁴⁸ *Idem.*

⁴⁹ *Idem.*

⁵⁰ *Íbid.*, p. 127.

millones de euros durante el periodo en su conjunto, representando alrededor de un 30% del total de préstamos del BEI. La cantidad anual se duplicó con creces entre 1994 y 1999. Se dedicaron principalmente a la financiación de actividades productivas, especialmente en la industria, aunque también a la financiación de proyectos de infraestructura de menores dimensiones.⁵¹

Un aspecto clave en la contribución del BEI al desarrollo regional es el trabajo que realiza articulando tanto préstamos globales como préstamos destinados a proyectos individuales, de acuerdo a las características específicas de los distintos proyectos y gestores implicados en ellos.

El total de préstamos concedidos por el BEI para proyectos relacionados con el desarrollo regional fue significativamente mayor en el periodo 1994-1999 que en el periodo de programación anterior: los préstamos anuales fueron casi un 50% mayores. Aunque este aumento fue menor que el de los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión en su conjunto, demuestra que el Banco está cada vez más comprometido en la financiación de proyectos que refuercen la cohesión y el desarrollo regional.⁵² El mayor aumento corresponde a los préstamos destinados a las zonas que han arrojado resultados poco satisfactorios, a saber, las zonas Objetivo 2 y 5b (donde aumentaron un 71%), especialmente a los proyectos que pretenden contrarrestar el declive industrial y frenar el desempleo.⁵³

⁵¹ *Ibid*, pp. 127-128.

⁵² En 2003, el Banco Europeo de Inversiones concedió préstamos por un total de 42 300 millones de euros. En los 15 países de la UE se aportaron 16 300 millones de euros a través de préstamos individuales para la realización de proyectos en regiones subvencionables y aproximadamente 6 500 millones de euros mediante líneas de crédito a bancos colaboradores (para la financiación de proyectos de PYME y de inversiones públicas de menor entidad). Los proyectos de desarrollo regional absorbieron, si se incluyen los países adherentes, 27 300 millones de euros en préstamos, lo que representa el 70 % del total de operaciones de préstamo del BEI en 2003 en los países de la UE de los 15 y en los futuros Estados miembros. *Cfr. Comisión Europea, XV Informe Anual sobre...*, p.9.

⁵³ Comisión Europea, *Segundo informe...*, pp. 127-128.

El avance no es total, pero los resultados satisfactorios que se han obtenido en algunas zonas permiten concentrar los esfuerzos en aquellas que mantienen un rezago considerable, pero es importante localizar las fallas en los programas para que el gasto de recursos no continúe siendo ineficiente.

Tal vez a corto plazo no sea posible percibir la repercusión en la inversión en la sociedad del conocimiento y el desarrollo de nuevas tecnologías, pero como bien lo prevén la Iniciativa Innovación 2000 y la Estrategia de Lisboa, junto con la protección al ambiente, constituye un aspecto clave para que el desarrollo sea sostenido.

3. Instituciones de Desarrollo en México

3.1. Nacional Financiera

Nacional Financiera (Nafinsa) constituye una de las instituciones más importantes de la banca de desarrollo mexicana y, desde su creación en 1934 ha perdurado hasta la actualidad, ya que la modificación de las políticas económicas del país ha llevado a la desaparición de varias de estas instituciones, mientras Nafinsa ha logrado adaptarse a cada una de las diferentes etapas por las que ha atravesado la economía mexicana.

Su administración se encuentra a cargo de un Consejo Directivo, que de acuerdo a los lineamientos del Ejecutivo Federal instruye y faculta al Director General para ejecutar las acciones que se requieran en la institución.

Su surgimiento obedece a la necesidad del gobierno, emanado de la revolución, de reactivar los sectores productivos vía la inyección de recursos financieros. De esta forma se dotaría de liquidez al sistema financiero nacional mediante la desamortización de los inmuebles adjudicados como garantía en la etapa revolucionaria.

En una primera etapa se encarga de rehabilitar los valores gubernamentales, colocando por primera vez títulos de deuda pública en el mercado de valores. Al mismo tiempo, emite sus propios títulos financieros para captar el ahorro nacional y así poner en marcha el mercado de valores de la época.

Nafinsa comenzaría a fungir como un importante instrumento executor de las grandes transformaciones socioeconómicas que la situación nacional exigía, dotando al marco institucional del Estado mexicano de un organismo dedicado a la promoción del desarrollo económico, enfocándose en el

desarrollo de la infraestructura nacional. Durante sus primeros años de operación busca consolidar el aparato bancario nacional y la economía mexicana en general, a través del trabajo conjunto entre instituciones públicas y privadas.

Para la década de los cuarenta se vuelve imperante la necesidad de apoyar la industrialización del país y crear mecanismos de inversión para la misma, por lo que se adopta a Nafinsa como base y, gracias a las modificaciones de su ley orgánica, se le asignan funciones de banca de fomento, dotándole de facultades tales como promover, crear y auxiliar financieramente a empresas prioritarias, formar un mercado de valores y actuar como agente financiero del gobierno federal, contratando líneas de crédito en el mercado internacional de capitales.

Ante el precario mercado de capitales existente, surge la necesidad de que Nafinsa aporte los recursos necesarios para la promoción de la inversión de capitales en obras de infraestructura e industria básica, las cuales requerían de montos elevados de capital y plazos largos para su recuperación.

Para el término de la Segunda Guerra Mundial, con la adopción del modelo de industrialización basado en la sustitución de importaciones, Nafinsa se convierte en el principal promotor de una gama de proyectos industriales que conlleva a la creación de empresas estratégicas para el desarrollo económico del país no sólo a través del financiamiento, sino también asesorando a empresas, diseñando y evaluando diversos proyectos; buscando colocar los avances tecnológicos en el proceso productivo, además, esta misma institución pone en marcha muchos de estos proyectos y crea empresas, las administra y vende.

A la par de estas actividades, Nafinsa va a la vanguardia en el impulso del desarrollo del mercado de valores, diversificando sus mecanismos de captación y, particularmente, creando el Fondo de Apoyo al Mercado de Valores y el Fondo México para aumentar la captación de la inversión extranjera en la modalidad de capitales de riesgo. En su actividad bursátil creó el Fondo Neutro para la Inversión Extranjera, con el que se permite a los extranjeros adquirir acciones preferenciales de compañías mexicanas registradas en la bolsa de valores.

Al asociarse con el Grupo Financiero Internacional en 1975 se transforma en banca múltiple, con lo que diversifica sus fuentes de recursos y pone en marcha actividades de fomento regional.

Nafinsa también se inserta en el mercado internacional colocando oficinas en los principales centros financieros, participando en grupos bancarios mundiales y realizando coinversiones en el marco de la cooperación internacional.

Su actividad fiduciaria se inicia en 1953, campo dentro del cual llevaría a cabo tareas de fomento en áreas y sectores productivos marginados o estratégicos, movilizandolos recursos de terceros a éstas e instrumentando una política de control selectivo de crédito.

Ante las dificultades originadas por las crisis subsecuentes en la década de los ochenta —relativas a la devaluación de la moneda mexicana, una inflación elevada, el incremento de la deuda externa y las tasas de interés, y el déficit en balanza comercial— Nafinsa jugó un papel importante orientando recursos para la rehabilitación de empresas en sectores estratégicos.

Esta situación converge con la apertura de la economía mexicana, que exige la modernización de cada uno de los sectores de la economía nacional, de manera que las empresas nacionales sean competitivas frente a su contraparte extranjera.

Es por esto que Nafinsa sufre una reestructuración a partir de 1989, ajustando sus políticas y concentrándose en el fomento a las PYME, pero con la finalidad de que éstas se integren a los grandes consorcios.

Para ello se vale de créditos a tasa fija, que permiten a las empresas una adecuada planeación financiera en épocas de volatilidad en las tasas de interés; la garantía automática que complementa la que puede ofrecer la pequeña empresa para tener acceso al crédito; las subastas en dólares que ofrecen fondeo accesible a bancos para financiar operaciones internacionales de empresas y programas como desarrollo de proveedores; y subcontratación, que busca la integración y crecimiento conjunto de la gran empresa con sus proveedores nacionales.⁵⁴

Nafinsa, en su calidad de agente financiero del gobierno federal, contrata créditos financiados por organismos financieros internacionales tales como: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). Por ello tiene como función la administración de estos créditos observando las normas y políticas de estos organismos en concordancia con la legislación nacional. Todo ello sirve como apoyo a diferentes dependencias federales en la identificación, preparación, negociación y operación de

⁵⁴ Nafinsa, *Cuarta Etapa. La banca de desarrollo en el periodo de crisis 1980-1988*, en <http://www.nafin.com/portalfn/?action=content§ionID=1&catID=10&subcatID=14>, 27 de enero de 2004, 14 hrs.

proyectos de inversión, programas de crédito, programas de ajuste y donaciones.

Los sectores productivos que se han beneficiado de esta actividad de fomento son: el industrial, agropecuario, financiero, energético, tecnológico, salud, medio ambiente y turismo.

Nafinsa cuenta con diferentes empresas financieras, no financieras y de servicios complementarios, de las cuales destacan: Nafinsa Holdings Corporation, Operadora de Fondos Nafinsa, Fondo de Apoyo al Mercado Intermedio, Promotora Azucarera, Plaza Insurgentes Sur, Sociedad Mexicana de Bienes Raíces, Sociedad Inmobiliaria y Fraccionadora y Pissa Servicios Corporativos.⁵⁵

Nafinsa Holdings Corporation se dedica al fortalecimiento y financiación de las PYME del sector privado de México, a fin de promover la eficiencia en la producción y distribución de bienes. Además, se encarga de la custodia y administración de las acciones de Nafinsa Securities, Inc. y Nafinsa Real Estate, Co. El Fondo de Apoyo al Mercado Intermedio opera valores y documentos emitidos por empresas que requieren recursos a largo plazo siempre y cuando se apeguen a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. La Operadora de Fondos Nafinsa proporciona servicios de administración a sociedades de inversión, encargándose también de la distribución y recompra de acciones y el manejo y promoción de las mismas.⁵⁶

⁵⁵ La participación accionaria de Nafinsa en estas empresas subsidiarias es del 100%. Cfr. Nacional Financiera, *Dictamen sobre los Estados Financieros consolidados con subsidiarias al 31 de diciembre de 2003 y 2002*, p.13, en http://www.nafin.com/potalnf/files/pdf/ER_jun04.pdf, 14 de octubre de 2004, 15:30 hrs.

⁵⁶ *Ibid*, pp.13-14.

La Promotora Azucarera opera como intermediaria al recibir y transmitir los derechos para la administración y operación de empresas expropiadas del sector azucarero.⁵⁷

Plaza Insurgentes Sur es una empresa de compra-venta de inmuebles urbanos, que a su vez se encarga de la contratación de arrendamientos, como arrendadora o como inquilina. También la Sociedad Mexicana de Bienes Raíces se encarga de la adquisición, administración, arrendamiento y edificación de inmuebles. Además de estas actividades, la Sociedad Inmobiliaria y Fraccionadora lleva a cabo la ejecución de obras. Pissa Servicios Corporativos presta servicios complementarios o auxiliares a las Sociedades Nacionales de Crédito accionistas, así como a sus respectivas empresas auxiliares y fideicomisos.⁵⁸

Las actividades de Nafinsa giran en torno a dos objetivos fundamentales: la modernización de la estructura del proceso productivo y la canalización de fondos a nivel local y regional para apoyar a las PYME. En el primer aspecto se considera el desarrollo de la protección al ambiente, la infraestructura, los proyectos empresariales, la formación profesional y nuevas tecnologías. En el segundo comprende el desarrollo y financiamiento de programas y acciones que doten a las empresas de los recursos necesarios permitiéndoles el acceso a mercados financieros.

Nafinsa puede aportar indirectamente al capital de las empresas a través de Sociedades de inversión de capitales (Sincas), fondos multinacionales y fondos regionales.

⁵⁷ *Íbid*, p.14.

⁵⁸ *Idem*.

Las Sincas son fondos privados de inversión destinados a la participación accionaria en las PYME, en los que Nafinsa es un socio minoritario que aporta capital a largo plazo para complementar las aportaciones de inversionistas privados. Con este capital se fortalece la estructura financiera de estas empresas con el objeto de lograr un crecimiento que les permita colocarse posteriormente en el mercado de valores y, así, dejar de depender del financiamiento institucional para atraer inversión a través de la colocación de acciones. A esto se suma una ayuda fiscal que permite diferir el pago del impuesto sobre la renta (ISR) hasta que se distribuyen las utilidades en el momento de liquidación.

Con respecto a los fondos multinacionales, Nafinsa participa en ellos con capital de riesgo a fin de que éstos a su vez inviertan en las PYME bajo una coinversión. Esto permitiría a las PYME el acceso a asesoría técnica, administrativa y financiera para consolidarse en el mercado, mantener su expansión y eventualmente colocar acciones en los mercados abiertos de capital. Actualmente Nafinsa participa en seis fondos multinacionales: Fondo Industrial Multinacional (MIF), Fondo Ambiental de Norteamérica (NEAF), Fondo de Equidad Privado del Descubrimiento de México, Fondo Privado Latinoamericano de Advenimiento, Fondo de Equidad Privado de México y el Trust México ZN.

El capital del MIF asciende a 100 millones de dólares, que se invierten en PYME mexicanas en coinversión con empresas europeas de la industria

automotriz, autopartes eléctricas, y electrodomésticos con un rango de inversión de cuatro a diez millones de dólares.⁵⁹

El NEAF cuenta con un capital de 50 millones de dólares para invertir en empresas del sector medio ambiente. Con el mismo capital se encuentra el Fondo de Equidad Privado del Descubrimiento de México destinado a fomentar a las empresas exportadoras.⁶⁰

El Fondo Privado Latinoamericano de Advenimiento cuenta con 200 millones de dólares y tiene un carácter regional al invertir en PYME de México, Argentina, Chile y Brasil.⁶¹

El Fondo de Equidad Privado de México es un fondo regional de 30 millones de dólares que invierte en PYME exportadoras de los estados de Sonora, Chihuahua, Sinaloa y Baja California.⁶²

Con 10 millones de dólares, el Trust México ZN invierte en empresas mexicanas de los sectores industrial, comercial y servicios, con un rango de 3 a 15 millones de dólares.⁶³

Los fondos regionales son producto de la cooperación entre Nafinsa y el Fondo Material de Inversiones (Fomin) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Nafinsa participa en ellos como socio minoritario, aportando recursos de largo plazo. Otros inversionistas son instituciones o personas físicas nacionales y extranjeras así como gobiernos estatales. A partir de este instrumento de capital de riesgo invierten en las PYME con el objeto de incrementar la productividad y lograr que las empresas de los sectores industrial, comercial y

⁵⁹ Nafinsa, *Fondos multinacionales*, en <http://www.nafin.com/portalfn/?action=content§ionID=5&catID=94&subcatID=144>, 27 de enero de 2004, 13:30 hrs.

⁶⁰ *Idem.*

⁶¹ *Idem.*

⁶² *Idem.*

⁶³ *Idem.*

de servicios sean lo suficiente modernas para poder competir en el mercado internacional.

Las acciones de fomento a las empresas pueden dirigirse ya sea a la ejecución de programas financieros con recursos institucionales o a acciones de creación de infraestructura para la modernización de las PYME.

Los créditos otorgados por Nafinsa no son directos, sino que se auxilia de intermediarios, ya sean bancarios o no. Para los intermediarios bancarios Nafinsa mantiene una cuenta única en el Banco de México y moviliza los fondos internamente. En el caso de los intermediarios no bancarios es necesario operar el monto a abonar a través de cuentas en bancos comerciales.

Cuando una empresa solicita el financiamiento de Nafinsa debe acudir a un intermediario financiero, que informa al Área de Crédito de Nafinsa los montos a descontar para que ésta a su vez notifique a la Tesorería General, para que el intermediario financiero disponga del capital a otorgar al solicitante.

El procedimiento de cobranza es similar, ya que los depósitos de los solicitantes van al intermediario financiero y la Tesorería general procede al traspaso de los fondos. El monto y la fecha de cobranza están estipulados en el contrato y son verificados por el intermediario financiero. Al mismo tiempo, el Área de Crédito comunica estos datos a la Tesorería General.

Los créditos otorgados por Nafinsa son tanto en moneda nacional como extranjera a tasas de interés preferenciales. Los plazos y la forma de pago se adaptan a la capacidad de pago de las empresas.

3.2. Bancomext

El Banco Nacional de Comercio Exterior fue creado en 1937 bajo la estrategia de impulsar el comercio exterior del país para lograr un intercambio que atendiera las necesidades del país.

El propósito fundamental consistía en fortalecer a las empresas y apoyarlas en la diversificación de sus productos en el mercado internacional.

A lo largo de su historia, las actividades y estrategias de Bancomext han sido marcadas por la política económica nacional, en particular por la de comercio exterior.

Bancomext desempeña un papel prioritario en el periodo de sustitución de importaciones. Sin embargo sus actividades van más allá, pues también se constituye como promotor de la producción exportable, especialmente en el sector agrícola, y desempeñó actividades de asesoría y diseño de programas y fideicomisos.

Los recursos de Bancomext se liberaban en sectores estratégicos, situaciones críticas, coyunturales o de tipo estructural, y en ciertas ocasiones el Banco cumplía operaciones adicionales a su naturaleza ante la carencia de instituciones especializadas. Así llevo a cabo actividades relacionadas con la regulación de precios y el abastecimiento de productos básicos, captando recursos para equipar a las empresas industriales paraestatales. Asimismo otorgó préstamos a los bancos de Crédito Agrícola y de Crédito Ejidal.

Desde su fundación se reconocieron las limitaciones del Banco ante la situación del comercio exterior del país, pero se le concibió como parte de un sistema en el que se involucraban diferentes organismos del sector público y privado y tanto productores como exportadores.

Bancomext surge con una gran diferencia respecto a otros bancos nacionales, ya que no se le dotó de ciertas facultades definidas en sus respectivas leyes orgánicas, sino que sólo se le asignó una escritura constitutiva y se le consideró como un banco que mantendría la forma de una institución de crédito privada. Se previó que paulatinamente y evitando la oposición de intereses se iría adaptando para convertirse en un centro coordinador de las actividades de exportación.⁶⁴

La década de los cincuenta y la primera parte de los sesenta corresponden a la etapa de consolidación de Bancomext, en la que se fueron fortaleciendo sus labores tradicionales de fomento a la producción y comercialización de productos agropecuarios e incrementó su radio de acción con la puesta en marcha de programas de investigación, promoción, difusión, coordinación y acercamiento comercial entre naciones.

El Banco fue parte activa en la celebración y ejecución de tratados de comercio y convenios de pago, en misiones comerciales y en la formación y funcionamiento de diversos organismos intersecretariales. También impulsó las exportaciones por medio del intercambio compensado, a fin de encontrar remedio a la escasez de divisas y a las restricciones cambiarias, características de la época.⁶⁵

Sin embargo, desde los primeros años mostró deficiencias que pondrían en cuestión la efectividad de su actividad:

La falta de objetivos concretos y la carencia de facultades determinadas influyeron para que el Banco no se desarrollara paralelamente a los cambios que sobrevinieron en las necesidades de

⁶⁴ Miguel Álvarez Uriarte, *Financiamiento al comercio exterior de México*, México, El Colegio de México, 1985, p.19.

⁶⁵ Bancomext, *Medio Siglo de Financiamiento y Promoción del Comercio Exterior de México. Historia del Banco Nacional de Comercio Exterior, 1937-1987*. Vol.1, Bancomext/ Colmex, México, 1987, p.169.

expandir la producción y el comercio exterior del país. El tener que ser autosuficiente en materia financiera, con recursos propios o prestados, fue un tope que le impidió ofrecer tasas de interés que significaran un aliciente notable a favor de los exportadores; nunca dispuso una red de sucursales que cubriera el país, ni siquiera las tuvo en los principales centros de actividad económica; tampoco pudo brindar los servicios complementarios que ofrecía la banca comercial. En cambio tuvo que atender una gran diversidad de actividades que en ocasiones lo separaron del comercio exterior, atomizando la aplicación de sus recursos y su capacidad. Jamás pudo dirigir consistentemente la mayor parte de su atención hacia las empresas exportadoras y acabó por convertirse en un banco al servicio de numerosos organismos del sector público, aunque en sus relaciones con éstos tampoco logró la efectividad requerida, debido a su aparente debilidad frente a la relativa fuerza política de algunas de las más importantes empresas paraestatales.⁶⁶

En 1961 se crea el Fomex, fideicomiso administrado por el Banco de México, para el fomento de las exportaciones de productos manufacturados. Esto muestra la distribución de la responsabilidad del comercio exterior mexicano entre diferentes dependencias gubernamentales en lugar de ser preocupación exclusiva de Bancomext. Esto tal vez responda a la volatilidad de las responsabilidades del Banco, ya que su actuación no se orientaba de manera persistente.

En este mismo sentido vemos que al crearse en 1971 el Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE), Bancomext tuvo que compartir sus recursos tanto financieros, como institucionales y humanos, con lo que el patrimonio y campo de acción del Banco se redujo considerablemente

Para la segunda mitad de la década de los setenta se siguió una estrategia concentrada en el equipamiento industrial de ramas de alta productividad con capacidad exportadora y de sustitución eficiente de importaciones, como el petróleo, la energía eléctrica y la industria química y textil, sectores a los que el Banco destinó su financiamiento.

⁶⁶ Álvarez Uriarte, *Op.cit.*, pp.20-21.

Pero los recursos para tal propósito se obtuvieron a través de la contratación de deuda pública externa, recurriendo al endeudamiento de los agentes financieros del Estado, principalmente del Banco, que fungía como agente captador y transferidor de fondos del sector público y las empresas paraestatales.

En 1983 se inicia un proceso de reestructuración, mismo que consiste en integrar las diferentes instituciones públicas encargadas del comercio exterior bajo la tutela del Banco; el Fomex en primera instancia seguido del IMCE. Gracias a ello se logró simplificar y agilizar las tareas de promoción y financiamiento del comercio exterior. Esta reestructuración obedece a una nueva estrategia dirigida a fomentar las exportaciones no petroleras por medio de la orientación de la planta industrial hacia el exterior, vinculando el fomento a la industria con el fomento al comercio exterior.

Las funciones de Bancomext corresponden a la asesoría y la transferencia de recursos. En primer lugar, formula políticas de financiamiento al comercio exterior, para después otorgar crédito, seguros y garantías con el apoyo del sistema bancario nacional.

Dentro de su estrategia financiera, el Banco canaliza recursos a través de sociedades nacionales de crédito, en coordinación con los sectores social y privado. Bancomext opera en casos en los que ninguna otra sociedad de crédito lo haría dado el monto de capital, los plazos o los riesgos que implica.

El Banco procura a las empresas la información, asesoría, asistencia técnica y capacitación que requieren para exportar. Para ello ha desarrollado diversos instrumentos que facilitan el conocimiento de los mercados, la

identificación de canales de distribución de sus productos y el acercamiento con clientes potenciales en el exterior.

Sin embargo, en la actualidad los productores apoyados por el Banco aún corresponden al sector agropecuario, destacando la exportación de azúcar; conservas de frutas y legumbres; maíz; trigo; ganado vacuno; langosta congelada y conservas de pescados y mariscos; hierro o acero manufacturado; arados; rastras; telas y tejidos de algodón de fibras artificiales o sintéticas.

3.3. Secretaría de Desarrollo Social

La Secretaría de Desarrollo Social es la dependencia del gobierno federal encargada de la formulación y coordinación de la política social. Su principal objetivo es superar la pobreza mediante el desarrollo humano y social en todas las dimensiones de la persona, tanto culturales como materiales. Para ello se sirve de políticas y acciones de carácter territorial, desarrollo urbano y vivienda, mejorando las condiciones sociales y económicas en los espacios rurales y urbanos.

A grandes rasgos, podemos identificar varias etapas en la política de desarrollo social del gobierno de México. Una primera etapa corresponde a la proporción de subsidios generalizados al consumo, después se hará frente a la crisis de los años ochenta, etapa a la que le seguirá una fase de reformas estructurales que cubre la segunda mitad de la década de los ochenta y principios de la de los noventa, para que a partir de 1996 se concentre en la recuperación del crecimiento económico.

La primera fase corresponde a las décadas de los cuarenta y cincuenta, periodo de altas tasas de crecimiento económico, impulso de la industria y el comercio. En esta época se pone en marcha una política de subsidio indirecto a los salarios del sector industrial, de forma que la población se beneficia de subsidios al consumo y experimenta tiempos de bonanza económica. Esto se refleja en la expansión de la clase media, quienes al integrarse al sector industrial, contribuyen a su vez al desarrollo. El apoyo al sector industrial se sustentó en el sector agropecuario, pues éste le proveyó de bienes primarios y recursos naturales a bajo costo. Este apoyo se complementaba con los

subsidios al campo, el cual también sufrió una redistribución de la tierra con objeto de reducir la subutilización de recursos productivos.

En este contexto surge uno de los primeros programas dirigido a llevar los beneficios de la estrategia de desarrollo a la población de menos recursos, creándose en 1977 la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), que a través de convenios con otras instituciones como Conasupo y el IMSS, coordinó los instrumentos de política pública gubernamentales para dirigirlos hacia las zonas y poblaciones identificadas como marginadas.

Con la crisis de la deuda de los años ochenta, provocada por una drástica caída de los precios del petróleo en 1982, el país enfrentó una severa recesión económica caracterizada por altos niveles de inflación, la devaluación del tipo de cambio y contracciones del producto interno bruto. Esta situación impuso fuertes restricciones económicas que impedían mantener la política de subsidios mantenida hasta esos días. Así se recurrió a la reducción del gasto social para el saneamiento de las cuentas públicas, de modo que la política social pasó a segundo plano ante la apremiante necesidad de concentrarse en la política económica para estabilizar la economía nacional, pues no se le consideró de manera integral dentro de la estrategia de recuperación, sino que se le concebía una carga al déficit público y por lo tanto obstáculo para la estabilización.

Este estancamiento económico repercutió con mayor fuerza en aquellos con menos recursos. Al identificar esta situación, el gobierno federal puso en marcha a finales de los años ochenta el Programa Nacional de Solidaridad, implementando las primeras reformas estructurales. Este programa difería de

las políticas anteriores en restringir los subsidios que antes se dirigían a la población en general para canalizarlos exclusivamente hacia la población objetivo, basándose en un involucramiento de la población beneficiaria en la toma de decisiones sobre el tipo y el monto de los beneficios que se le otorgarían.

Bajo los dos criterios señalados, las políticas contra la pobreza se caracterizan por ser políticas compensatorias dirigidas a grupos específicos. Sin embargo, la política de desarrollo del país no tenía necesariamente una conexión con este tipo de políticas. La política de desarrollo y las políticas de ataque a la pobreza fueron dos elementos básicamente separados que competían por recursos presupuestales.⁶⁷

Con la recuperación económica que viene a partir de la segunda mitad de los noventa, el gobierno recuperó la capacidad de maniobra en materia de política social al destinar mayores recursos a los programas sociales.

Es en esta misma época cuando el país experimenta una apertura comercial internacional que exige mayor competitividad, que desentona con la situación de marginación de amplios sectores de la sociedad mexicana. Para atacar esta situación se crea el programa Progresá. Este programa exige la cooperación de las comunidades beneficiarias, ya que se concentra en puntos clave como la educación y la salud, equipando a las familias con instrumentos para alcanzar mejores niveles de vida siempre y cuando realicen un esfuerzo propio. Este programa evolucionaría en el nuevo milenio para convertirse en una estrategia más integral para el desarrollo social.

⁶⁷ Secretaría de Desarrollo Social, *Programa Nacional de Desarrollo 2000-2006*, p.4, en <http://www.sedesol.gob.mx/publicaciones/libros/pnd/capitulo1>, 27 de enero de 2004, 12 hrs.

Los esfuerzos de la administración actual en materia de desarrollo social se encuentran contemplados en una visión a largo plazo. Se ha definido un periodo de 25 años en el que se implementarán mecanismos y políticas que impulsen las capacidades de la población menos favorecida, para que con esfuerzos propios alcancen condiciones de prosperidad y equidad.

La orientación de integralidad de la política de desarrollo social y humano se sintetiza en dos vías principales: un enfoque territorial, que se concreta en la estrategia de atención a microrregiones; y un enfoque complementario de atención específica a lo largo del curso de vida.⁶⁸

El primer aspecto atiende a la desigualdad entre regiones del territorio nacional como resultado de desequilibrios históricos en el desarrollo que han ocasionado la concentración y agudización de la pobreza en regiones que contrastan con el resto del país. Por ello, el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006 tiene un enfoque territorial que contempla las características, orientaciones productivas, problemas, necesidades y prioridades de cada región.

El enfoque territorial que se concreta en la estrategia de microrregiones se aplica bajo un esquema que integra desarrollo humano, productivo y de infraestructura comunitaria bajo el mismo objetivo.

De acuerdo a la nueva Ley de Desarrollo Social, la implementación de los proyectos deberá reunir características como democracia, participación, inclusión y corresponsabilidad. La democracia implica que las comunidades beneficiarias participen en la toma de decisiones sobre las acciones a realizar, extendiendo su intervención a la planeación, diseño, ejecución y evaluación de

⁶⁸ *Íbid*, p. 39.

los proyectos. La inclusión se refiere a la participación en programas de los diferentes actores de la sociedad civil, de forma que todos los actores sociales asuman compromisos concretos en el marco de un proyecto compartido.

Para lograr una efectiva participación social, se ha identificado la necesidad de fortalecer el tejido social, particularmente las relaciones de cooperación entre familias y comunidades, así como propiciar el intercambio de experiencias de desarrollo entre diferentes comunidades.

Las políticas sociales puestas en marcha comprenden medidas como la dotación de servicios, programas de apoyo a la nutrición, becas educativas y estímulos al cuidado de la salud.

A ello debe sumarse la creación de instrumentos financieros básicos que permitan el ahorro de la población de menos recursos y el impulso de proyectos productivos generadores de empleo, pues los sectores menos favorecidos no tienen acceso a las instituciones bancarias. Asimismo, se debe considerar la introducción de instrumentos que puedan servir como sustituto a las garantías colaterales para obtener crédito, mecanismos de información sobre la reputación de los sujetos de crédito, o formas alternas de otorgar financiamiento, como por ejemplo créditos comunitarios. Resulta también imperativa la implementación de normas que proscriban la discriminación.⁶⁹

La Sedesol, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, ha diseñado y puesto en marcha distintos programas sociales a mediano plazo que atienden rubros específicos de promoción integral del desarrollo, todos ellos orientados a la reducción de la pobreza, el desarrollo de capacidades, la creación de oportunidades y el fortalecimiento del tejido social. Estos son:

⁶⁹ *Ibid*, p.41.

Programa para el desarrollo Local (Microrregiones), Programa Opciones Productivas, Programa de Empleo Temporal, Programa de Jornaleros Agrícolas, Programa de Incentivos Estatales por Demanda, Programa de Iniciativa Ciudadana 3 x 1 y Programa Atención a Adultos Mayores en Zonas Rurales. De éstos destaca, dentro de la estrategia de política regional, el Programa Microrregiones.

El Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones) es administrado por la Unidad de Microrregiones, cuya tarea principal es buscar el desarrollo integral y sustentable de los espacios territoriales que registran los índices más altos de marginación en el país. La población objetivo son los habitantes de las micro regiones de alta y muy alta marginación, o de regiones de alta marginación que sufren además de exclusión social o tienen un tejido social débil. La actividad principal del programa es la creación de infraestructura social básica y el monto máximo de apoyo a proyectos es de dos millones de pesos, para lo que en el 2004 contó con un presupuesto de 400 millones de pesos.

3.3.1. Programa Oportunidades

Este es el programa para el desarrollo más sobresaliente de la actual administración, cuyos logros le han valido el reconocimiento internacional. Constituye la versión acabada de la estrategia de desarrollo iniciada por el Programa Solidaridad y su continuación el Progreso.

Este programa consiste en la articulación de incentivos a la educación, salud y nutrición. De este modo, la Sedesol actúa en coordinación con la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Secretaría de Salud (SSA) a través

de la Coordinación Nacional del Programa Oportunidades. La operación del programa se rige por reglas establecidas por estas tres dependencias además de la Secretaría de Hacienda (SHCP) y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

El titular de la Coordinación Nacional es nombrado por el Presidente de la República. El Programa cuenta con un Consejo integrado por los titulares de las Secretarías de Educación Pública (SEP), Salud (SSA), Hacienda (SHCP) y la SEDESOL. Para el seguimiento de la operación, cuenta con un Comité Técnico donde participan Subsecretarios de esas Secretarías, así como el Director General del IMSS y los representantes de la SECODAM. La coordinación en los estados se realiza a través de Comités Técnicos Estatales, donde se involucran las responsables federales y estatales vinculados a la operación del Programa.⁷⁰

La población objeto es aquella que se encuentra en condiciones de pobreza extrema situada en regiones de alta y muy alta marginalidad, en las zonas rurales y urbanas. La unidad de atención es el hogar.

En materia educativa el programa orienta sus acciones a apoyar la inscripción, permanencia y asistencia regular a la escuela de los hijos de familias beneficiarias, a través de becas educativas y la dotación de útiles escolares.

Las becas educativas se otorgan a los niños y jóvenes integrantes de las familias beneficiarias menores de 18 años que se encuentren inscritos en los grados escolares comprendidos entre el tercer grado de primaria y el tercer grado de secundaria, que se complementan con becas de educación media

⁷⁰ Secretaría de Desarrollo Social, *Funciones de Oportunidades*, en <http://www.oportunidades.gob.mx/htmls/funciones.html>, 14 de octubre de 2004 14 hrs.

superior para jóvenes de entre 14 y 21 años de edad y un fondo de ahorro en el caso de que el becario concluya estos estudios antes de los 22 años. Las becas se entregan en el periodo de duración del ciclo escolar y su monto depende del nivel de estudios en el que esté inscrito cada alumno, además de existir restricciones con respecto al monto máximo que se otorgue por familia. En apoyo a la equidad de género y debido a que los índices de deserción son superiores en el caso de las mujeres, las becas para este sector son superiores a las de los hombres.

Los becarios egresados pueden a su vez integrarse a otros programas de desarrollo social y humano para poder acceder a un nivel de educación superior, a actividades productivas con un sistema de ahorro y crédito popular, la adquisición de una vivienda digna, acceso a sistemas de seguridad social como el IMSS o el Seguro Popular de Salud, o mantener un fondo de ahorro.

En materia de salud el programa tiene por objeto dotar a la población de servicios básicos de salud, prevenir la desnutrición infantil, fomentar la educación para la salud y reforzar la infraestructura de servicios de salud para satisfacer la demanda adicional.

Con respecto a la nutrición, el programa otorga apoyos monetarios y en especie a las familias beneficiarias para mejorar la cantidad, calidad y diversidad de su alimentación.

El proceso por el cual se identifica a las familias beneficiarias consta de dos etapas: inclusión de zonas de atención e identificación de familias. Las acciones de desarrollo social tienden al largo plazo en el caso de las localidades menores de 15 mil habitantes.

La selección de zonas de atención toma en cuenta el nivel de marginación, con base en los criterios establecidos por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), dando prioridad a la atención de aquellas donde la concentración de hogares en condición de pobreza extrema es mayor, tanto en el medio rural como en el urbano. Con base en esta selección se verifica el acceso y la capacidad de atención de los servicios de salud y educación básica.⁷¹

⁷¹ *Idem.*

3.4. Evaluación del financiamiento para el desarrollo en México

México enfrenta hoy cifras de pobreza en más de la mitad de su población y, aunque es miembro de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), se ubica en el nivel más bajo entre los países miembros; y generalmente se le ubica como país en vías de desarrollo.

Con estas condiciones es primordial tener una banca de desarrollo efectiva, sin embargo, a pesar del tiempo transcurrido desde la creación de las instituciones modernas de la banca de desarrollo nacional, los resultados son pocos si observamos los principales indicadores de pobreza. No obstante, observamos que estas instituciones han financiado una gran cantidad de empresas y promovido el desarrollo industrial del país. Es importante señalar el reconocimiento internacional que ha obtenido el Programa Oportunidades por parte del Banco Mundial, pero los logros apenas comienzan a verse debido al rezago en el que se ha encontrado el país.

El desarrollo económico del país, así como el desempeño de su banca de desarrollo, muestran grandes resultados en la etapa conocida como del “desarrollo estabilizador”. Sin embargo, las cifras de crecimiento económico van acompañadas de un aumento de la inflación y el endeudamiento, cuyas consecuencias serán notorias en la década de los setenta, en tanto el país se sume en dos décadas perdidas, los ochenta y noventa, que coinciden con la entrada del paradigma neoliberal en la política económica nacional.

Las políticas neoliberales han incrementado el poder de las empresas transnacionales en nuestra economía, por lo cual cambia también el objetivo de la banca de desarrollo, pues con la entrada del país a la economía de mercado se pone especial énfasis en la promoción del comercio exterior.

De este modo, el apoyo a las empresas se da con miras a convertirlas en empresas exportadoras. Pero instituciones como Nacional Financiera y Bancomext no sólo promueven la exportación, sino que también promueven la importación, pues dado el debilitamiento de la capacidad industrial nacional, muchas empresas deben importar insumos tales como maquinaria para poder manufacturar los productos que exportarán, ya que el énfasis en el mercado internacional ha llevado a un descuido del mercado interno.

Con respecto a la transparencia y recuperación de recursos otorgados, ambas instituciones dejan mucho que desear, pues se les ha visto envueltas en escándalos de fraude y en muchas ocasiones los créditos son otorgados con fines políticos o favoreciendo a empresarios cercanos a las autoridades.

En este sentido, la contabilidad de Bancomext se encuentra en una situación tan delicada que el gobierno federal ha manifestado sus intenciones de fusionarlo con Nafinsa.

Las operaciones que posiblemente incidieron en esta virtual quiebra de Bancomext fueron el rescate del World Trade Center, Tribasa, Altos Hornos de México e ingenios azucareros, sumadas al gasto que han implicado las representaciones en el exterior.

La posible fusión se circunscribe dentro de la reestructuración de Nafinsa, que buscando minimizar los gastos en burocracia para destinar más recursos hacia el fomento a las empresas, ha disminuido a más de la mitad su personal y sus bienes inmuebles. Además se pretende que la mayor parte de sus operaciones se efectúen vía electrónica.

Si esta fusión ocurriera, la banca de fomento empresarial quedaría reducida a una sola institución, con el riesgo de tender a la desaparición, que

parece ser la intención del Banco Mundial, pues se le considera un promotor de esta medida.

Al conjugar la pauperización de la banca de desarrollo con la extranjerización de la banca comercial, se pondría en peligro a muchas PYME mexicanas, pues dado que la banca comercial extranjera que opera en el país no tiene interés en proyectos de inversión a este tipo de empresas, se cortará la inversión a sectores estratégicos repercutiendo negativamente en el desarrollo económico del país.

En este sentido, los avances que haya podido lograr hasta el momento la banca de desarrollo mexicana quedarían opacados ante una situación de evidente retroceso.

Los resultados que recientemente arrojaron las operaciones de Nafinsa indican márgenes de ganancia muy limitados. Sin embargo la institución se está volviendo más dinámica, pues de las ocho empresas por empleado que atendía en el 2000, se propuso alcanzar el objetivo de que cada empleado atendiera 600 empresas.

Entre los principales resultados de Bancomext encontramos la atención a más de un millón de usuarios, la operación de 122 Centros de Servicios al Comercio Exterior, la impartición de casi 600 cursos a cerca de 19 mil empresarios provenientes en su mayoría de PYME. Con las operaciones de representación en el exterior se han proporcionado unas 20 mil asesorías y más de mil servicios de promoción internacional y atendido 35 mil solicitudes de información sobre mercados del exterior. En la atracción de inversión

extranjera, el Banco desarrolló aproximadamente cien proyectos, destacando más de 300 intereses de inversionistas extranjeros en México.⁷²

En términos globales se habla de que en 2003 la banca de desarrollo tuvo pérdidas por 424 millones de pesos. Esto obedece a que no cumple con las principales actividades que debería realizar, como es la inversión en empresas, ya que la mayoría de los recursos se dirigen al sector público. En este sentido destaca el hecho de que Nafinsa destina parte de sus recursos al rescate bancario operado por el Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB).

De este modo podemos vislumbrar la complicación del futuro de la banca de desarrollo mexicana, pero para tener una visión global del futuro del desarrollo en México, es necesario evaluar también la situación del desarrollo social.

El programa Oportunidades se ha erigido como el programa más importante de lucha contra la pobreza en México. Su alcance a nivel nacional le ha permitido llegar a 5 millones de hogares con un presupuesto de 25 mil millones de pesos.

Con respecto al programa Oportunidades, debemos señalar que su éxito no se debe al programa en sí, sino a los programas que le antecedieron como Solidaridad y Progresa, de modo que más allá de considerar Oportunidades como un solo programa, debería considerársele como la tercera etapa de un mismo programa.

El programa Progresa fue diseñado para zonas rurales y sufrió una adaptación cuando el Oportunidades ubica a la población objeto también en

⁷² Notimex, "Otorgó Bancomext financiamiento por más de 69 mmdp en 2003", en <http://mx.news.yahoo.com/040202/7/15i3t.html>, 20 de febrero de 2004, 20:35 hrs.

zonas urbanas. Sin embargo, a pesar de que las tasas de marginación pueden ser las mismas, la causalidad es distinta, lo que hace que los mecanismos de ayuda no se dirijan al problema específico.

En este sentido debería considerarse que la deserción estudiantil en las zonas rurales se da a una edad más temprana, en el momento en el que los niños pueden incorporarse al trabajo agrícola de la familia, en tanto que en las zonas urbanas esto se da hasta la secundaria. Además, los incentivos para cursar la educación media superior se vuelven ineficientes en las zonas rurales, pues, aunado a la deserción, debe considerarse la falta de este tipo de escuelas.

En el caso de la nutrición, la falta de adecuación a situaciones específicas también es evidente, pues la beca alimentaria se otorga por familia, sin considerar el número de miembros, de tal forma que no sirve de ayuda a las familias numerosas, pues sólo favorece a las pequeñas. Lo que deja entrever un mecanismo de control poblacional poco efectivo.

Incluso existe una gran desigualdad entre los montos de la beca educativa y la alimentaria, pues una sola persona que mantenga sus estudios puede recibir más dinero que toda una familia que necesite apoyo alimentario.

Dada la falta de oferta de instituciones de educación media superior y superior en las zonas rurales, resulta incongruente que se fije un monto máximo de apoyo a las familias que tengan a un miembro en educación media superior por encima del monto máximo de apoyo para las familias que no se encuentren en esta situación, pues se están generando disparidades entre la población beneficiaria de las zonas rurales y las zonas urbanas.

Otra desigualdad surge debido a la edad de los miembros de la familia, pues la beca educativa se aplica a partir del tercer grado de primaria, de modo que las familias con niños pequeños reciben una ayuda mínima que puede resultar insuficiente para que posteriormente los niños se integren al programa de becas.

Este programa constituye la base de la política social del gobierno federal, sin embargo, concentra sus esfuerzos en educación, salud y nutrición, sin complementarlos con la promoción de la incorporación de los beneficiarios a actividades productivas bien remuneradas, pues asume que un alto nivel de estudios tiene por consecuencia natural la reducción de la pobreza. Sin embargo, los avances en materia de pobreza educativa de los últimos 30 años no han logrado una variación considerable en los niveles de pobreza.

Lo que ocurre cuando aumentan los niveles educativos, pero la economía no crece ni se moderniza —y por tanto no genera puestos de trabajos adicionales con mayores niveles de productividad— es que ante el exceso de solicitante de empleo, los empleadores elevan los requisitos educativos y cierran los rangos de edad para tener que escoger entre un número muy grande de solicitantes y no porque el trabajo a realizar exija ese nivel de estudios.⁷³

La aprobación de la Ley de desarrollo Social puede considerarse un avance en materia legislativa con respecto al desarrollo social y humano, pues prohíbe prácticas tradicionales que durante años se habían aplicado a la distribución de las ayudas entre la población, condicionándolas al apoyo

⁷³ Cfr. Julio Boltvinik, “Debatir el Oportunidades”, en *La Jornada*, Sección: Economía, 16 de julio de 2004, p.26.

político. Sin embargo, todavía falta ponerla en práctica y evitar que quede en letra muerta.

Otra preocupación consiste en que, en términos de política social, no existe una banca de desarrollo que se ocupe del asunto, pues es manejado en términos de asistencia gubernamental. Debe reconocerse que al contar con una banca de desarrollo social podría contarse con mayores recursos y se canalizarían con mayor eficiencia.

Por esta razón, el presente trabajo intentará tomar ejemplos de una banca que integra aspectos de política regional y social en un mismo esquema.

4. Perspectivas de aplicación de los programas de la banca de desarrollo europea al caso mexicano

4.1. Semejanzas y disparidades entre la banca de desarrollo europea y la mexicana.

Para el análisis de las semejanzas y disparidades entre ambas bancas de desarrollo es necesario remontarse a las diferencias económicas políticas y sociales de las entidades en las que operan.

Así debemos ver en primera instancia que la UE corresponde al mecanismo más acabado de integración regional, integrado por quince países para efectos de este estudio y en vías de ampliación, en tanto que México sólo es un Estado.

Asimismo, las diferencias en niveles de desarrollo entre los Estados miembro y México son abismales, pues, si bien la UE se enfrenta a situaciones de retraso en algunas regiones, México aún se enfrenta a situaciones de pobreza extrema y pobreza, manteniendo a un gran sector de su población en marginación y alta marginación. Los países miembro de la UE se ubican dentro de los primeros 24 lugares del índice de desarrollo humano elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en tanto que México se ubica en el lugar 55. Más allá de las diferencias entre el producto interno bruto per cápita de cada país, debemos señalar que la repartición de la riqueza en el caso mexicano alcanza niveles mucho más inequitativos que en los países europeos.

Por esto, las bancas de desarrollo deberían diferir en los objetivos a alcanzar, ya que la prioridad de la banca de desarrollo mexicana debe ser el

combate a la pobreza, de manera que todas sus políticas y programas converjan en ello.

Sin embargo, llama la atención que la política social es atendida por la banca de desarrollo de la UE, mientras que en México sólo es atendida por secretarías gubernamentales, que, en efecto, tienen actividades dirigidas a alcanzar ese objetivo primordial del combate a la pobreza.

Un aspecto que demuestra el rezago de México en materia de política social, además de la pobreza, es la participación de la población económicamente activa en la economía informal, pues si bien en Europa también encontramos un mercado informal, los ciudadanos europeos no se integran a éste gracias a las políticas de seguridad social.

En México se encuentran desligadas actividades como el fomento a las empresas, la promoción de empleos de calidad y su mantenimiento, la capacitación y formación profesional, la protección al ambiente y el fomento al desarrollo y aplicación de nuevas tecnologías, aspectos que son integrados por cada uno de los mecanismos para el desarrollo de la UE. Estos aspectos generalmente son atendidos parcialmente por cada una de las diferentes secretaría gubernamentales, sin llevar a cabo proyectos integrales.

El compromiso con cada uno de esos aspectos ha sido parcial (de tipo sexenal), pues las estrategias para el desarrollo corresponden a cada administración. La UE, en cambio, se ha comprometido, desde un principio, diseñando políticas específicas de tipo regional y social, plasmándolas en sus tratados, creando las instituciones y mecanismos necesarios y modificándolos o complementándolos conforme ha sido necesario al paso del tiempo.

El uso de incentivos fiscales en la promoción del desarrollo, especialmente empresarial, constituye otra divergencia si consideramos que Nafinsa los ha considerado dentro de sus operaciones, en tanto que las iniciativas regionales no los contemplan.

La banca de desarrollo europea y la mexicana tienen algunas características en común. Como todo banco de desarrollo, realizan funciones de tipo financiero y de desarrollo, estas últimas corresponden al financiamiento de proyectos estatales o privados, parques industriales, infraestructura económica, industria básica. Las funciones financieras pueden llegar a considerarse también funciones de fomento, ya que corresponden a la asistencia técnica, el financiamiento de proyectos o apoyo a empresas dirigidos a la creación o expansión de infraestructura social y económica, así como a la ayuda directa a industrias productivas. Asimismo, contribuyen al desarrollo de un mercado de capitales.

Ambas bancas de desarrollo pueden ser consideradas un híbrido del desarrollo financiero y empresarial, ya que desarrollan una intermediación financiera por la cual se endeudan a largo plazo y otorgan préstamos a largo plazo, a diferencia de la banca comercial. Además, invierten en capital y proporcionan asistencia técnica a empresas que lo necesitan.

Sus metas coinciden en el sentido de que buscan el desarrollo de empresas o industrias específicas en áreas prioritarias que requieren una atención especial y que en ocasiones se encuentran desatendidas por la banca convencional.

Nafinsa se apega al concepto de banca de fomento acuñado por el Grupo del Banco Mundial, para el que “un banco de fomento es una institución

financiera cuyo propósito primordial es estimular el sector privado de la economía, y cuya principal función es proporcionar capital a mediano y largo plazo para inversiones productivas y, generalmente, también la asesoría técnica necesaria para formular y llevar a cabo dicha inversión”⁷⁴. De manera que el desarrollo de la infraestructura social y económica no se considera dentro de las responsabilidades de un banco de fomento, pero la UE sí los incluye y constituye uno de los elementos angulares en su política social y regional.

Algunos objetivos de bancos de desarrollo mexicanos, como Nafinsa y Bancomext, coinciden con los del Grupo BEI y algunos Fondos Estructurales en lo que respecta al apoyo a las empresas. Sin embargo, en la práctica vemos que las actividades de las instituciones mexicanas no siguen al pie de la letra estos objetivos, pues la mayoría de sus esfuerzos se dirigen al sector público sin traducirse en grandes beneficios para el desarrollo empresarial.

Si bien ambas bancas de desarrollo atienden las necesidades de asesoría y financiamiento a PYME, los criterios difieren, sobretudo al considerar un apoyo especial para la inclusión de nuevas tecnologías y criterios de protección al ambiente en este tipo de empresas.

Dado que las capacidades económicas de ambas entidades difieren, los presupuestos también lo hacen, sin embargo no puede justificarse la omisión de estos aspectos en el apoyo empresarial, pues a largo plazo resulta más rentable la creación de una sociedad del conocimiento, el desarrollo de nuevas tecnologías y el logro de un desarrollo sustentable a través de la protección al ambiente. En este sentido, la estrategia europea tiene una visión de largo

⁷⁴ Mya Hamhung, *Temas Básicos en Banca de Fomento*, Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo, Perú, 1977, p.5.

plazo, en tanto que la mexicana opera en términos de corto y mediano plazo, reduciendo su eficiencia.

La financiación de las instituciones y mecanismos de desarrollo también difiere, pues México depende profundamente de la inversión extranjera, en tanto que la Unión busca salir adelante con recursos propios.

Un banco de desarrollo debe o bien atraer capital externo con algunas garantías para la seguridad del capital o asumir él mismo el riesgo de la inversión.⁷⁵ La banca de desarrollo mexicana se concentra en la primera estrategia, en tanto que la europea en la segunda.

En el caso del BEI y Nafinsa se observa que ambas instituciones operan a través de intermediarios, a lo que se le conoce como banca de segundo piso, concentrando su actividad en el ámbito financiero y fiduciario.

Cabe destacar que la banca de desarrollo mexicana antecede a la creación de la europea, pero la segunda ha arrojado mejores resultados en menos tiempo.

Si bien no se ha logrado alcanzar por completo los objetivos planteados, los avances globales de la banca de desarrollo europea pueden considerarse un éxito, pues es notable que la contribución al desarrollo de algunas regiones repercute positivamente en el de toda la Unión, de forma que no ha habido retroceso ni estancamiento, sino un avance moderado.

⁷⁵ *Íbid*, p.9.

4.2. Políticas y programas exitosos de la banca de desarrollo europea acordes al caso mexicano

El papel de la banca de desarrollo europea en la consecución de los objetivos de la política regional y la política de cohesión social ha sido crucial. Por ello es importante considerar integralmente el desarrollo de estas políticas en relación con la banca de desarrollo mexicana, para lo tanto, propongo la creación de una banca social de desarrollo.

La creación de ésta permitiría que los recursos del gobierno federal destinados a la política social pudieran maximizarse a través de operaciones financieras.

La creación de una nueva institución de desarrollo que complementara las actividades de las ya existentes implicaría revertir la tendencia hacia la desaparición de la banca de desarrollo mexicana y contradecir los lineamientos del Banco Mundial con respecto a las actividades que, a su parecer, son competencia de un banco de fomento.

La UE ha logrado identificar las regiones que presentan retraso con respecto a la media de la Unión y ha logrado un esquema de clasificación basado en el nivel y la naturaleza del retraso. De este modo, ha diseñado diferentes objetivos a alcanzar, pues si bien la situación de desventaja es común a todas, no se puede atacar con la misma estrategia.

Oportunidades necesita hacer esta misma diferenciación, pues ha trasladado el modo de operación que el Progreso tenía en el campo a las zonas urbanas, donde a pesar de encontrarse niveles de marginación semejantes, existen diferencias como la de infraestructura educativa.

Una vez adoptado el compromiso con el desarrollo, como lo ha hecho la UE al plasmar sus políticas regional y de cohesión social en sus tratados, y como lo ha hecho México promulgando una Ley de Desarrollo Social, debe mantenerse una programación y evaluación efectiva y constante. En México, los Planes Nacionales de Desarrollo han sido repetitivos, pues se han logrado pocos avances y aún se mantienen las mismas metas, por lo que es evidente la necesidad de modificar las estrategias. La UE ha logrado que cada programa arroje resultados que diferencien un periodo de programación de otro. En este sentido la Estrategia de Lisboa, por su contenido, ha resultado revolucionaria, ya que plantea una gran innovación en materia económica, social y medio ambiental.

La política social de la UE abarca: la educación, la seguridad social, el empleo y la igualdad de género. A través del Fondo Social Europeo ha logrado promover cada uno de estos aspectos de manera integral. En México, por lo que respecta a la política social, es necesario vincular los esfuerzos del Programa Oportunidades en materia educativa con la integración de la población egresada al mercado de trabajo, de manera que contribuyan al aumento de la productividad. Además de darle continuación a la formación para que se implementen mayores programas de capacitación y se mantenga la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres en el acceso a puestos de trabajo.

Con el objeto de que la promoción del desarrollo sea en sí misma un catalizador del desarrollo y éste se sostenga, es necesario dirigir este apoyo al capital humano y sumarle criterios de fomento a la inversión en investigación y desarrollo dentro de la estrategia de promoción empresarial de la banca de

desarrollo mexicana, como lo ha hecho la europea, a través de programas como la Iniciativa Innovación 2000.

Más allá de destinar recursos públicos directamente a investigación y desarrollo, la estrategia es utilizar esos recursos para atraer inversión privada a este rubro.

En México existe un desfase en el rubro educativo, ya que su política social sólo abarca la educación básica y algunos intentos vagos en materia de educación media superior. Para la UE es importante el apoyo a la educación en todos sus niveles, desde la educación básica hasta la investigación avanzada.

La creación de proyectos de protección al ambiente y su incorporación al fomento empresarial aseguraría una estrategia de desarrollo sustentable. En este sentido, la inclusión del tema medioambiental en las actividades de la banca de desarrollo europea constituye un ejemplo a seguir para la banca de desarrollo mexicana.

La estrategia de incorporación de estas políticas en el ya contemplado apoyo a las empresas constituye una forma de ahorrar recursos, considerando la menor disponibilidad de los mismos por parte de la banca de desarrollo mexicana con respecto a la europea.

Debido a las nuevas tendencias de la economía mundial, la promoción del comercio exterior es importante para toda economía. Sin embargo, esto resulta insuficiente si, a la par, no se desarrolla el mercado interno. Para ello debe continuarse el desarrollo de proyectos de fomento empresarial, y de la infraestructura necesaria para asegurar el desarrollo de ese mercado interno.

En este contexto, la red de comunicaciones resulta vital y contribuye a un mayor contacto entre regiones, lo que puede ir reduciendo disparidades. En

el caso europeo, al tratarse de una integración de diferentes países, el desarrollo de una red de comunicaciones ha sido prioritario, destacando el apoyo a las redes de ferrocarriles. En el caso mexicano, el uso de las líneas ferroviarias ha cedido paso al de las carreteras, que si bien han crecido en cantidad y calidad, aún mantienen destinos pendientes.

La situación del empleo en la Unión difiere de la existente en México. No obstante, los objetivos a alcanzar son comunes y las estrategias en ambos casos deben basarse en la apremiante necesidad de no sólo crear empleos, sino empleos de larga duración.

4.3. Costos y beneficios de la aplicación

Uno de los principales problemas a los que se enfrentarían las instituciones de desarrollo mexicanas en la aplicación de las medidas propuestas es el presupuesto. Como hemos visto, el gobierno federal, a través de un agente financiero como Nafinsa, recurre continuamente a créditos del Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y otros. Dado que las políticas de estos organismos se concentran en el apoyo al sector privado de la economía, resulta poco viable que otorguen recursos para la creación de una banca social.

No obstante, sus políticas ya van dirigidas a la disminución y eventual desaparición de instituciones de fomento, de manera que la banca de desarrollo mexicana ya debe buscar otra forma de obtención de recursos. Es necesaria una reducción de la dependencia de capitales externos, los cuales sólo deberán contemplarse como complemento, sin que la estrategia de desarrollo se base en ellos. Asimismo, es necesario regular el tipo de inversiones captadas, pues las inversiones especulativas deben cederle paso a aquellas a largo plazo. En este sentido debe considerarse la opción del uso de recursos propios y su incremento a través de operaciones financieras.

La implementación de las estrategias de desarrollo propuestas exige el fortalecimiento del sistema financiero, particularmente de la banca de desarrollo y los fondos de fomento. La promoción del ahorro y su canalización hacia inversiones productivas cubrirá las necesidades de financiamiento de las PYME y, a la par, contribuirá al desarrollo estable de un mercado de capitales capaz de participar en la inversión en infraestructura y lograr un desarrollo regional equitativo e incluyente.

La inversión en infraestructura debe percibirse como un catalizador de la inversión, por el despliegue de beneficios a diferentes actividades productivas, por lo que la inversión para el desarrollo debe atender este rubro, especialmente con el propósito de favorecer la comunicación entre diferentes regiones. También debe procurar involucrar a inversionistas de regiones específicas que podrían obtener, en respuesta, la reducción de sus costos de producción y distribución.

La aplicación de algunas medidas relacionadas con la investigación y desarrollo, así como la protección ambiental, puede resultar riesgosa, pues implica destinar mayores cantidades de capital a actividades que arrojarán resultados en el largo plazo, representando una alta exigencia para la recapitalización de la banca de desarrollo mexicana. Sin embargo, este tipo de inversión parece ser la única viable si se pretende alcanzar un desarrollo sustentable.

Actualmente, México destina tan sólo el 0.4% de su PIB a investigación y desarrollo, en comparación con el 1.8% de la media de la UE.⁷⁶ Ya se encuentra dentro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo el propósito de invertir el 1% de su PIB en este rubro⁷⁷, aunque está lejos de llevarse a la práctica, pues el gobierno federal continúa arguyendo la falta de recaudación. Para alcanzar esta meta se requeriría un aumento del 150% en la inversión.

El compromiso con el desarrollo queda ejemplificado con el hecho de que las acciones estructurales captan casi el 40% del presupuesto de la Unión. Sin embargo, en México se destina apenas un 4.6% del presupuesto federal a

⁷⁶ De acuerdo a la estrategia de Lisboa se pretende que para el 2010 esta cifra ascienda al 3%.

⁷⁷ CONACYT, *Tercer Informe de Gobierno*, p.161, en <http://www.conacyt.mx/dap/3erInformeGobiernoCyT.pdf#search=%25%20del%20PIB%20%20I%20nvestigaci%C3%B3n%20y%20desarrollo>, 23 de febrero de 2005, 16 hrs.

acciones para la superación de la pobreza, rubro prioritario en materia de desarrollo.

El incremento de recursos destinados al desarrollo causaría confrontaciones en el diseño presupuestal con rubros como el pago de deuda. Por ello resulta necesario desarrollar negociaciones de deuda a cambio de proyectos de desarrollo.

Es tarea también del gobierno federal diseñar políticas de recaudación dirigidas no sólo a una mayor obtención de recursos para el desarrollo, sino a la disminución de las disparidades en la distribución del ingreso.

El Programa de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) contempla la necesidad de implementar una serie de medidas que aseguren la aplicación eficiente de los recursos: “procurar que el presupuesto se asigne a acciones y programas asociados a metas específicas, que puedan ser evaluados mediante indicadores de desempeño; reducir el crecimiento del gasto corriente, especialmente el de servicios personales; incrementar el gasto social y el gasto en inversión; promover que la realización de los proyectos de inversión se haga en la aplicación de criterio costo-beneficio; y fortalecer el gasto regional”⁷⁸.

Algunas medidas necesarias ya han sido contempladas por este programa, sin embargo hay que llevarlas a la práctica. Es el caso del compromiso de dar “prioridad a los programas que incrementen las condiciones de vida de la población en forma permanente y a proyectos de inversión que cuenten con una elevada rentabilidad social” y el de “llevar a cabo las acciones

⁷⁸ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2002-2006*, SHCP, México, 2002, p.89.

necesarias para generar una mayor cantidad de bienes y servicios públicos por cada peso que la sociedad aporta al erario a través de sus contribuciones.”⁷⁹

Dada la experiencia de malos manejos de capital en la banca de desarrollo nacional, es necesario diseñar su operación bajo un esquema de transparencia y rendición de cuentas.

La eficiencia de las instituciones de desarrollo debe conseguirse a partir de la reducción de costos de operación y la disminución de la vulnerabilidad a distorsiones en los mercados. Asimismo, estas instituciones deben disminuir su carga en el déficit fiscal del gobierno federal.

⁷⁹ *Idem.*

Conclusiones

En los últimos años, los Estados se han asociado entre sí para la consecución de retos comunes, de manera que, en esta era global, podemos encontrar diferentes asociaciones regionales. La UE constituye el ejemplo más acabado de integración regional y la puesta en práctica de sus políticas han demostrado la eficacia del trabajo para el bien común.

Los antecedentes de la UE se remontan a la situación de los países europeos al terminar la Segunda Guerra Mundial, pues la devastación exigía fuertes cantidades de capital para la reconstrucción, además de buscar la forma de asegurar que no volviera a estallar un conflicto entre estos países. La idea de una unión entre los estados europeos se mantuvo en el aire, hasta que algunos Estados comenzaron a asociarse en torno a una industria fundamental para sus economías, el carbón y el acero. A partir de esta asociación se fueron ampliando los objetivos e integrando otros Estados, de manera que surgieron cada vez más problemas a resolver. Por ello nuevas instituciones y diferentes políticas fueron creadas, todas ellas comprendidas en distintos tratados.

La unión de diferentes Estados implica enfrentarse a diferencias entre ellos, e incluso las diferencias entre las regiones que los componen pueden acentuarlas. Como el propósito de la Unión es el bienestar común a través de la operación de diferentes mecanismos que permitan a los ciudadanos ser parte de un todo sin distinciones, como la moneda común, el espacio común, es necesario corregir las disparidades para evitar desequilibrios como la concentración de la población en las zonas de mayor bienestar. Es importante que la Unión crezca al unísono, aminorando las disparidades antes de

continuar creciendo con una respectiva profundización de la problemática que a la larga sería más difícil de resolver.

Por ello la Unión ha creado diferentes instituciones y fondos que, de acuerdo a la identificación de la situación y la delimitación de ciertos objetivos a conseguir, se encuentran destinados a actividades de desarrollo. Estos funcionan en el contexto de las políticas regional y de cohesión social de la Unión.

La política regional es un mecanismo de solidaridad que a través de instrumentos como los fondos estructurales y las iniciativas comunitarias lleva a cabo una redistribución tendente a disminuir las diferencias entre las regiones que conforman el espacio comunitario. Por otro lado, la política social asegura un mejor nivel de vida a los ciudadanos, promoviendo la igualdad.

El sistema bajo el que ha operado la cooperación para el desarrollo en beneficio de las regiones más atrasadas se ha basado en buena medida en las aportaciones de los Estados con mayores recursos económicos, que actúan como un hermano mayor que ayuda a que los otros superen sus retrasos.

Toda actividad de fomento al desarrollo necesita fuertes cantidades de capital y una institución que administre su captación y asignación, por lo cual el Banco de Europeo de Inversiones ocupa un papel primordial en la actividad financiera de la Unión en materia de desarrollo.

Con el funcionamiento del Banco se pueden maximizar los recursos, ya que a través de operaciones financieras en los mercados de capitales puede captar capital para complementar los recursos que le asigna la Unión, de acuerdo a las aportaciones de cada Estado miembro; además de otros

recursos cuya administración le son encomendados por algunos Estados miembro o la Comisión.

Los proyectos y programas que son apoyados por el BEI comprenden los diferentes aspectos a atender para la consecución de una comunidad desarrollada, como el fomento a las PYME; la creación de infraestructura; la protección al ambiente; la inversión en energía; y, principalmente, el desarrollo regional.

Si bien la mayoría de los préstamos se concentran en el desarrollo regional, esto se inscribe en el contexto de una estrategia de desarrollo sustentable basada en una sociedad de la información, ya que destina recursos para la protección ambiental y mejora de la calidad de vida y ha implementado un proyecto denominado Iniciativa Innovación 2000, que destina recursos hacia las nuevas tecnologías de información y comunicación; la investigación y el desarrollo; y el crecimiento de las PYME.

El BEI guarda una estrecha relación con la Comisión, ya que buena parte de los préstamos atienden los objetivos de su actividad estructural; además de que ambos, junto con otras instituciones financieras europeas, son accionistas del Fondo Europeo de Inversiones, que con el BEI integra el Grupo BEI.

En tanto que el BEI concentra sus esfuerzos en el desarrollo regional, el FEI se enfoca en la promoción del desarrollo balanceado del mercado de capital de riesgo europeo, poniendo énfasis en aquellos elementos garantes de una economía innovadora y competitiva, como la promoción del espíritu empresarial; el crecimiento económico; el empleo; y una sociedad de la información basada en el conocimiento y la innovación.

El principal logro del FEI es su papel como catalizador de la inversión, pues su intervención se da en aquellas situaciones poco atractivas para otros actores financieros, de la que las PYME han sido grandes beneficiarias. Al realizar estas operaciones financieras también contribuye a mejorar las prácticas en los mercados financieros.

Las exigencias de inversión en materia de política regional y cohesión social llevaron a la creación paulatina de diferentes fondos económicos y la definición de diferentes objetivos que debían atender.

De acuerdo al nivel territorial en el que operan, podemos distinguir entre Fondos Estructurales, dirigidos a disminuir las disparidades entre regiones; y Fondo de Cohesión, en atención a las diferencias entre Estados miembro.

Existe todo un rubro en el presupuesto de la Unión destinado a cada objetivo y los fondos estructurales se cofinancian, además, con los Estados miembro a través de un sistema de ayudas no reembolsables.

El FEDER, base del desarrollo regional comunitario, ataca las disparidades regionales participando en el desarrollo y ajuste estructural de aquellas más atrasadas, ya sea por razones de desarrollo económico, densidad poblacional o crisis en alguno de sus sectores. Este fondo realiza su inversión en infraestructura, PYME y diversos proyectos que contribuyan a la creación y mantenimiento de empleos, beneficiando rubros tan variados como transporte, telecomunicaciones, energía, medio ambiente, investigación y desarrollo, innovación tecnológica, recursos humanos, educación y capacitación, rehabilitación urbana y reconversión industrial, turismo y cultura.

El FSE, base de la política social, destina sus recursos a organizaciones públicas y privadas, tales como instituciones de educación y formación,

organizaciones de voluntarios, sindicatos y consejos de trabajadores, asociaciones profesionales y empresas individuales para que lleven a cabo actividades de promoción del empleo y formación profesional, de manera que la población tenga la capacidad de acceder a un empleo digno y duradero.

La convergencia económica de países como España, Grecia, Portugal e Irlanda con el resto de la Unión hace que surja la figura del Fondo de Cohesión para disminuir las disparidades de los estados más atrasados, atendiendo proyectos de protección al ambiente y el desarrollo de redes de transporte que permitan una mejor comunicación al interior de la Unión.

Es necesario resaltar la coordinación entre las políticas regional, de cohesión y social de la Unión, y su trabajo conjunto con las políticas nacionales, pues gracias a ello se atacan las diferentes problemáticas de la manera más efectiva, ya sea que la ayuda comunitaria se dirija al ámbito regional, o al ámbito nacional, como en el caso del Fondo de Cohesión, o que los países miembro utilicen incentivos regionales para su propio desarrollo.

Las diferentes actividades de la banca de desarrollo de la Unión a lo largo de su historia, y especialmente en las últimas dos décadas, han permitido que la unión entre países europeos avance en materia política y económica de manera más equitativa, por lo que se le debe reconocer como un elemento fundamental *sine qua non* en el proceso de integración.

Gracias a las ayudas comunitarias, regiones en desventaja han logrado reactivar su economía, y lo que es aún más importante, se ha ayudado a los ciudadanos de esas regiones a través de una política social que lo ha acercado más al ámbito comunitario, incrementando la legitimación de la Unión.

Países que se integraron viniendo de regímenes autoritarios con economías agrícolas e industrias precarias o deterioradas como Grecia y España, han logrado un repunte en su actividad económica y bienestar de sus habitantes. La reunificación alemana exigió que uno de los países más fuertes en aportaciones a la banca de desarrollo se beneficiara también de ellos. Contrastes tan grandes al interior de un mismo país como en el caso de Italia se han ido aminorando paulatinamente. Ante las dificultades iniciales para la adhesión de Inglaterra, el FEDER encontró en este país un espacio de acción efectiva. Irlanda es quizá el caso más exitoso de la aplicación de programas de desarrollo.

La banca de desarrollo europea tiene aún tareas por delante, en especial el análisis y modificación de estrategias con respecto a las zonas que han recibido ayuda sin arrojar cambios notables, así como la regulación de diferentes mecanismos que disminuyan el impacto de la problemática de la economía mundial en el ámbito comunitario, particularmente en el caso del desempleo.

Por su parte, la banca de desarrollo mexicana, lejos de fortalecerse ha padecido de una baja en sus instituciones. Sin embargo, Nacional Financiera es una de las más versátiles, pues se ha mantenido como la base de la banca de desarrollo de nuestro país, acoplándose a las diferentes necesidades y políticas económicas por las que México ha atravesado.

Nafinsa se ha desempeñado como banca múltiple, aunque su actividad como banca de primer piso es lo que reviste mayor importancia, pues sus préstamos se dirigen a inversiones poco atractivas para la banca comercial, pero de gran importancia por su carácter estratégico.

Las actividades de Nafinsa varían desde el ámbito fiduciario, pasando por actividades de fomento regional, hasta el impulso al mercado de valores; tareas de las que se han beneficiado diversos sectores como el industrial, agropecuario, financiero, energético, tecnológico, salud, medio ambiente y turismo.

Una de las preocupaciones fundamentales para el desarrollo económico del país es la modernización del proceso productivo. Consciente de ello, Nafinsa ha financiado programas para su consecución que implican no sólo la creación de infraestructura y financiamiento de proyectos empresariales, sino que dentro de sus objetivos está el complementarlos con programas de protección al medio ambiente, desarrollo de nuevas tecnologías y formación profesional. Sin embargo, es importante señalar que si vemos el gasto público en estos últimos rubros, este tipo de programas aún son mínimos.

Lo que sí absorbe la atención de esta banca de desarrollo es el apoyo a las PYME, concentrándose en el desarrollo y financiamiento de programas y acciones que doten a las empresas de los recursos necesarios permitiéndoles el acceso a mercados financieros.

Este financiamiento se da a través de tres tipos de mecanismos, ya sean las Sincas, los fondos multinacionales y los fondos regionales. En el primer caso Nafinsa es un socio minoritario, en tanto que su principal tarea es la captación de inversiones de capital privado, en el caso de los fondos multinacionales atrae otro tipo de coinversión al cubrir el financiamiento con capital de riesgo, y en el caso de los fondos regionales también es un socio minoritario que invierte en cooperación con el BID y otros inversionistas diversos.

Ante la importancia de la participación de nuestro país en el mercado exterior, Bancomext ha desempeñado un papel importante en el apoyo a las empresas exportadoras, desde tiempos en los que la política económica utilizaba como estrategia la sustitución de importaciones hasta nuestros días, en los que prácticamente todas las economías del mundo participan en el mercado global.

Bancomext no actúa como un banco común y corriente limitándose al otorgamiento de créditos, sino que acompaña la transferencia de recursos con un elaborado sistema de asesorías, seguros y garantías, además de su participación activa en la formulación de políticas de financiamiento al comercio exterior.

Al igual que Nafinsa, su funcionamiento atiende a las necesidades de capital que ya sea por el monto, los riesgos o los plazos de la inversión no son atendidas por la banca comercial.

Las empresas pueden acudir al Banco también para contratar servicios de asistencia técnica, capacitación, o bien para obtener información con respecto a los mercados y clientes potenciales, los canales de distribución y demás políticas de su interés.

Sin embargo, a lo largo de su historia, esta institución se ha alejado de su objetivo primordial y ha desempeñado otras actividades que no sólo han desviado su atención, sino buena parte de los recursos a terrenos poco fructíferos, como lo demuestra la comprometida situación financiera en la que se encuentra, que puede llevar incluso a su desaparición.

Otra de las problemáticas de este Banco tiene que ver con su falta de éxito en el apoyo a una exportación diversificada, pues el único sector que se

ha beneficiado de sus actividades es el agropecuario, lo que confirma a nuestro país como un país exportador de materias primas, aún con grandes rezagos en el sector industrial.

El desarrollo social tal vez ha sido el más desatendido a lo largo de la historia de nuestro país. Muestra de ello es que no es atendido por una banca de desarrollo consolidada con ese fin específico, sino que, como competencia del gobierno federal, es abordado por una de sus secretarías.

Si bien la pobreza en México siempre ha sido considerada como una prioridad, pocas han sido las medidas para erradicarla; y aún menor ha sido la efectividad de los programas puestos en marcha.

En un principio, el error radicó en que la ayuda no se dirigía específicamente a los sectores de la población más necesitados, sino que se aplicaban subsidios generalizados al consumo, los cuales fueron erradicados por las políticas neoliberales sin que esta acción fuera acompañada por ayudas efectivas a la población más vulnerable.

Cada administración enumera diversos objetivos a alcanzar en materia de desarrollo, pero los esfuerzos son parciales y poco trascendentes, como lo muestran los indicadores de pobreza. De acuerdo con la última administración, se ha definido un periodo de 25 años en el que se implementarán mecanismos y políticas que impulsen las capacidades de la población menos favorecida, para que con esfuerzos propios alcancen condiciones de prosperidad y equidad, ya sea a través de programas dirigidos a aminorar las desigualdades entre las diferentes regiones del territorio nacional, ya sea a través de programas de atención a los individuos en sus diferentes etapas de vida.

A lo largo de las últimas décadas ha evolucionado paulatinamente un programa que define a su población objetivo y le proporciona ayuda en materia de educación, nutrición y salud.

El programa Oportunidades, es la versión más acabada de los programas de atención a la pobreza, y como su nombre lo indica, realiza acciones no sólo para otorgar ayuda inmediata sino para que estas mismas sean generadoras de oportunidades. Su implementación ha merecido el reconocimiento internacional, ya que tiene un ámbito de acción bastante integral. Sin embargo, aún falta que transcurra un largo periodo para demostrar su verdadera efectividad.

La población beneficiaria de este programa es aquella que se encuentra en condiciones de marginalidad y alta marginalidad, y no sólo atiende regiones del campo sino que se extiende a zonas urbanas que presentan también un gran rezago. No obstante, tal vez ahí radica la principal crítica que se le puede efectuar, ya que, aunque en ambos tipos de zonas podemos encontrar cifras que indican marginalidad y alta marginalidad, la causalidad de la problemática es distinta.

En lo que a educación respecta, el programa orienta sus acciones a apoyar la inscripción, permanencia y asistencia regular a la escuela de los hijos de familias beneficiarias, a través de becas educativas y la dotación de útiles escolares. Si realizamos una revisión de los diferentes tipos de becas podemos ver que pueden llegar a generar disparidades entre las diferentes familias beneficiarias, pues hay sectores que no son cubiertos. Otra problemática surge debido a la falta de oportunidades educativas en las zonas rurales en lo concerniente a la educación media superior; ya sin mencionar la educación

superior, que tiene una situación delicada a nivel nacional. Además, la principal problemática en materia educativa es la falta de vinculación con el mercado de trabajo, de forma que las oportunidades que se están dando no se están volviendo generadoras de oportunidades como era el propósito original, pues una vez que los beneficiarios de las becas educativas egresan sólo pueden adquirir una de las diferentes opciones de acceder a un nivel de educación superior; actividades productivas con un sistema de ahorro y crédito popular; una vivienda digna; sistemas de seguridad social como el IMSS o el Seguro Popular de Salud; o un fondo de ahorro.

En materia de salud el programa ofrece servicios básicos de salud y lleva a cabo programas de prevención de la desnutrición infantil y fomento de la educación para la salud, al tiempo que refuerza la infraestructura de servicios de salud para satisfacer la demanda adicional.

Con respecto a la nutrición, el programa otorga apoyos monetarios y en especie para mejorar la cantidad, calidad y diversidad de la alimentación de cada familia, sin embargo, por brindarse de esta manera y no a cada individuo, amplía las disparidades entre familias pequeñas y grandes, fungiendo como un ineficaz incentivo de control poblacional.

La situación de la banca de desarrollo mexicana es un tanto delicada en la medida en que organismos internacionales como el Banco Mundial dictan políticas tendientes a su debilitamiento, en contraste con la necesidad de fortalecerla incluso con la creación de una banca social. De esta manera, el principal reto antes de lograr la erradicación de la pobreza, es la reestructuración, saneamiento y fortalecimiento de la misma, para que pueda

hacer frente de manera efectiva a los retos que desde hace tiempo ya han sido claramente definidos, pero poco se ha hecho para afrontarlos.

En este sentido es conveniente tomar algunos ejemplos de la banca de desarrollo europea, pues el éxito que ha alcanzado en materia de política regional para la consecución de la cohesión económica y social la erige como banca de desarrollo modelo, aunque siempre considerando las particularidades del caso mexicano.

Si bien hay que reconocer las grandes disparidades entre México y la UE, también se debe notar el hecho de que toda banca de desarrollo comparte ciertas características en común, como funciones de tipo financiero y de desarrollo, que varían desde la asistencia técnica, pasando por el financiamiento de proyectos o apoyo a empresas dirigidos a la creación o expansión de infraestructura social y económica, hasta la ayuda directa a industrias productivas. Cabe agregar que el mercado de capitales se ve impulsado también por su actividad.

Su mecanismo de operación es una combinación entre intermediación financiera, inversión de capital y proporción de asistencia técnica. Sus metas coinciden en el sentido de que buscan el desarrollo de empresas o industrias específicas en áreas prioritarias que requieren una atención especial y que en ocasiones se encuentran desatendidas por la banca convencional.

Una diferencia fundamental entre ambos casos es que el desarrollo de la infraestructura social y económica no se considera dentro de las responsabilidades de un banco de fomento como Nafinsa, e incluso se excluye de la actividad de la banca de desarrollo para delegarlo únicamente a una

Secretaría de Estado, en tanto que la UE sí los incluye y constituye uno de los elementos angulares en su política social y regional.

Si bien el apoyo a las empresas es un objetivo común, los mecanismos para su consecución difieren, ya que la UE está convencida del carácter integral de éstos, pues su banca de desarrollo ha considerado un apoyo especial para la inclusión de nuevas tecnologías y criterios de protección al ambiente en este tipo de empresas. Asimismo, la estrategia europea tiene una visión a largo plazo, en tanto que la mexicana opera en términos de corto y mediano plazo, reduciendo su eficiencia.

La financiación de las instituciones también difiere; la banca de desarrollo mexicana atrae capital externo para la seguridad del capital, en tanto que la europea asume el riesgo de inversión.

Dado que el principal objetivo de nuestro país en materia de desarrollo debiera ser la erradicación de la pobreza, las instituciones mexicanas deberían concentrarse en la búsqueda de programas exitosos en materia de desarrollo social. Ya que la UE ha enfocado en buena parte el trabajo de su banca de desarrollo a la política social, constituye un atractivo para analizar esta estrategia y considerar la creación de una banca de desarrollo social. Esto exige revertir la tendencia hacia la desaparición de la banca de desarrollo mexicana.

Con respecto al desarrollo regional, el programa Oportunidades podría implementar la estrategia europea de identificar con mayor profundidad las regiones que presentan retraso con respecto a la media de la Unión y clasificarlas de acuerdo al nivel y naturaleza de retraso, para así diseñar diferentes objetivos a alcanzar y las estrategias para hacerlo.

La política social de la UE ha contemplado una vinculación exhaustiva entre educación, seguridad social, empleo e igualdad de género. En este sentido, el Programa Oportunidades debería plantearse, en materia educativa, la integración de la población egresada al mercado de trabajo, de manera que contribuyan al aumento de la productividad, además de darle continuación a la formación de manera que se implementen mayores programas de capacitación y se mantenga la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres para el acceso a puestos de trabajo.

Un concepto clave de la banca de desarrollo europea es el de la inversión como “catalizador” de desarrollo, concepto que debiera adoptarse en México para que al apoyo al capital humano se sumen criterios de promoción de la inversión en investigación y desarrollo, como lo ha hecho la UE a través de programas como la Iniciativa Innovación 2000. Más allá de destinar recursos públicos directamente a investigación y desarrollo, la estrategia es utilizar esos recursos para atraer inversión privada a este rubro.

Si bien en México se ha identificado la importancia de la educación en el desarrollo, los programas se encuentran limitados al comprender tan sólo la educación básica y vagamente la educación media superior. En contraste, la UE tiene muy clara la importancia del apoyo a la educación en todos sus niveles.

La inclusión de la protección al ambiente en las actividades de fomento empresarial de la banca de desarrollo europea constituye un ejemplo a seguir para la mexicana, pues ello significa una estrategia de desarrollo sustentable.

El carácter integral de estas políticas en el ya considerado apoyo a las empresas constituye una forma de ahorrar recursos, dada la menor

disponibilidad de recursos de la banca de desarrollo mexicana con respecto a la europea.

Si bien el desarrollo del comercio exterior es importante en esta era global, una economía debe asegurarse un mercado interno fuerte para cumplir compromisos con el exterior. En este contexto la red de comunicaciones resulta vital y contribuye a un mayor contacto entre regiones, lo que puede ir reduciendo disparidades. En el caso europeo, al tratarse de una integración de diferentes países, el desarrollo de una red de comunicaciones ha sido prioritario.

Tanto en México como en la Unión existe una fuerte preocupación por el empleo, sin embargo, en el primer caso, se ha intentado cumplir con este compromiso mostrando cifras de creación de empleo parciales, por lo que sería conveniente seguir el ejemplo europeo de plantear metas de creación de empleos de larga duración.

La tarea de combate a la pobreza y desarrollo económico del país son bastante complejas y exigen grandes esfuerzos y una gran cantidad de recursos. Debido a la escasez de los mismos es necesario obtener el máximo rendimiento de éstos y desarrollar estrategias de captación. En este sentido se plantea la necesidad de comenzar a generar recursos propios para el desarrollo y discriminar aquellos que vienen del exterior, concentrándose en la captación de inversiones a largo plazo.

Esta estrategia necesita forzosamente del fortalecimiento del sistema financiero, pues sólo de esta forma podrán canalizarse recursos a inversiones productivas y de infraestructura.

Una estrategia de desarrollo sustentable implica destinar una fuerte cantidad de capital a una inversión a un plazo demasiado largo, lo que acarrearía problemas de insuficiencia de recursos. Pero si bien es imposible alcanzar los niveles de inversión de la Unión, nuestro país necesita alcanzar por lo menos metas más moderadas, acordes con su condición de país en vías de desarrollo, además de incrementar esfuerzos para sacar un máximo provecho de los recursos limitados, reduciendo costos de operación y concentrándose en el logro de metas específicas. Esta insuficiencia de recursos también debe ser complementada involucrando al sector privado en la estrategia, como se ha hecho en el caso europeo. Pero sobretodo, debe garantizarse un manejo transparente de los recursos.

Apéndice

Utilización de los créditos para compromisos de la Comisión a 31 de diciembre de 2003. Cifras absolutas. Situación provisional

(según las rúbricas de las perspectivas financieras)

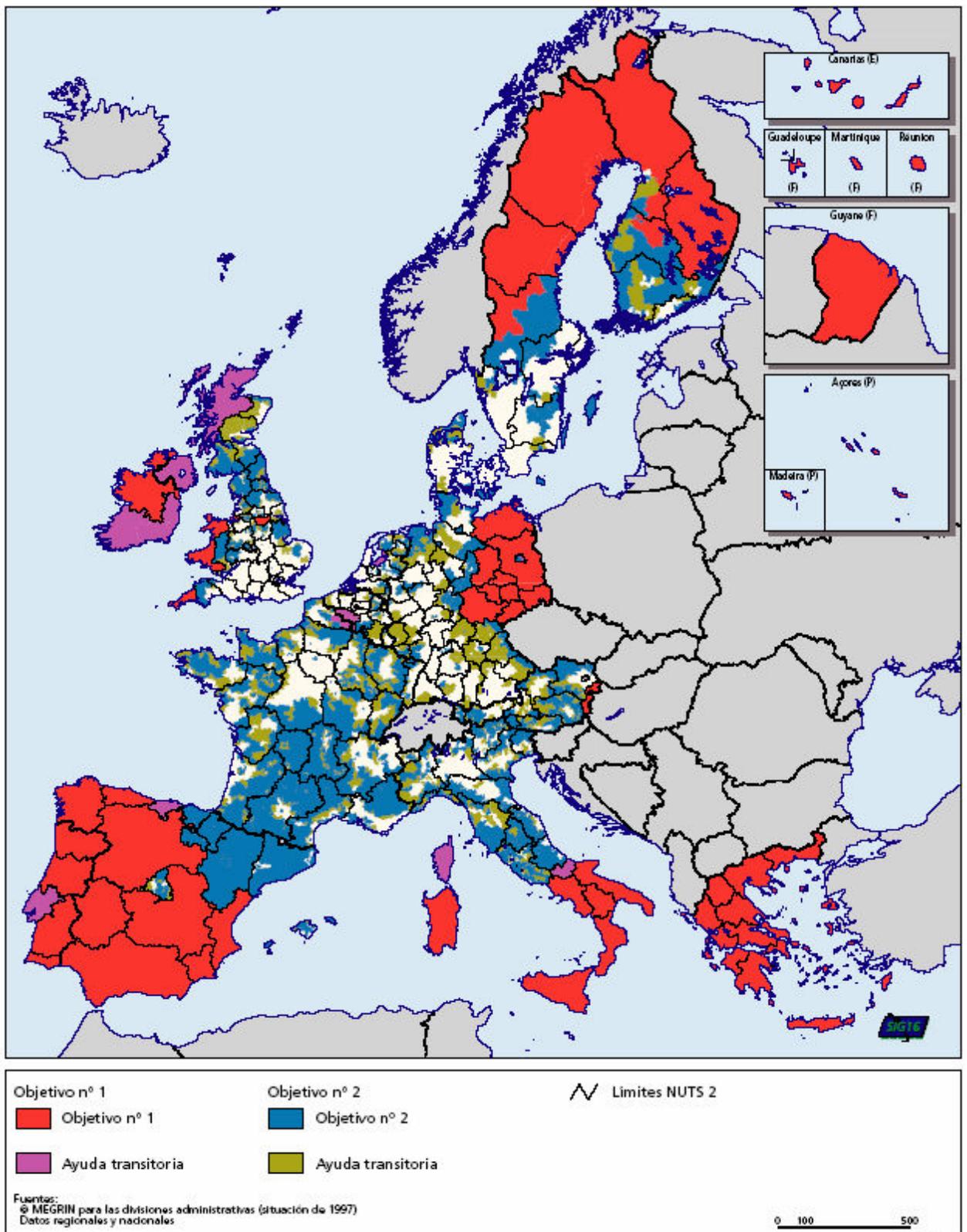
(millones de euros)

Rúbrica	Créditos consignados en el presupuesto 2003	Créditos consignados en el presupuesto 2003, incluidos PR y transferencias	Créditos adicionales de 2003 y créditos prorrogados de 2002	Total de créditos disponibles en 2003	Compromisos contables contraídos en 2003	
					Importe	%
Acciones estructurales						
- Objetivo n° 1	21 577,061	21 577,061	0,055	21 577,117	21 572,590	100,0
- Objetivo n° 2	3 651,793	3 651,793	0,000	3 651,793	3 651,793	100,0
- Objetivo n° 3	3 718,927	3 718,927	0,000	3 718,927	3 717,065	99,9
- Otras acciones estructurales (fuera del objetivo n° 1)	171,900	171,900	0,000	171,900	171,900	100,0
- Iniciativas comunitarias	1 866,017	1 866,017	0,370	1 866,387	1 853,652	99,3
- Acciones innovadoras y asistencia técnica	143,301	143,301	1,011	143,312	136,445	94,5
- Otras acciones estructurales específicas	12,008	12,008	0,000	12,008	12,008	100,0
- Fondo de Cohesión	2 839,000	2 839,000	31,096	2 870,096	2 865,302	99,8
Total rúbrica Acciones estructurales	33 980,008	33 980,008	32,532	34 012,540	33 980,756	99,9
Políticas internas						
- Investigación y desarrollo tecnológico	4 055,000	4 169,915	412,134	4 582,049	4 280,773	93,4
- Otras acciones agrícolas	41,597	40,997	0,262	41,259	37,764	91,5
- Otras acciones regionales	0,000	15,000	0,000	15,000	15,000	100,0
- Transporte	32,000	47,400	0,000	47,400	39,298	82,9
- Otras acciones en el ámbito pesquero y del mar	68,020	69,420	0,000	69,420	65,043	93,7
- Educación, formación profesional y juventud	559,182	574,425	139,588	714,012	671,683	94,1
- Cultura y sector audiovisual	117,500	119,898	29,030	148,928	130,300	87,5
- Información y comunicación	116,847	116,847	2,285	119,132	97,139	81,5

- Dimensión social y empleo	172,529	178,833	8,623	187,456	176,956	94,4
- Contribución a los partidos políticos europeos	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	
- Energía	0,000	49,037	7,230	56,266	53,572	95,2
- Control de seguridad nuclear de Euratom	18,800	18,800	0,038	18,838	13,048	69,3
- Medio ambiente	224,300	231,117	12,048	243,165	216,951	89,2
- Política de los consumidores y protección de su salud	22,573	23,060	0,046	23,106	22,944	99,3
- Ayudas a la reconstrucción	0,611	0,611	0,000	0,611	0,610	99,9
- Mercado interior	152,257	183,323	8,719	192,042	165,933	86,4
- Industria	0,000	0,000	60,000	60,000	59,810	99,7
- Mercado laboral e innovación tecnológica	122,500	124,962	28,400	153,362	137,783	89,8
- Informaciones estadísticas	0,000	34,121	4,337	38,458	24,114	62,7
- Redes transeuropeas	725,057	720,025	7,008	727,033	713,440	98,1
- Espacio de libertad, seguridad y justicia	122,683	146,514	2,001	148,515	139,035	93,6
- Lucha contra el fraude	7,200	7,200	0,000	7,200	6,735	93,5
- Fondo de Solidaridad de la Unión Europea	0,000	104,789	0,000	104,789	104,789	100,0
- Reserva para facilidad de rendimiento	0,647	0,661	0,000	0,661	0,000	0,0
Total rúbrica Políticas internas	6 559,302	6 976,956	721,747	7 698,703	7 172,721	93,2

Fuente: Comisión Europea, *Informe General 2003*

Fondos Estructurales 2000-2006: Zonas subvencionables con arreglo a los Objetivos 1 y 2



Fuente: Comisión Europea

Bibliografía

- Álvarez Uriarte, Miguel, *Financiamiento al comercio exterior de México*, México, El Colegio de México, 1985, 299 pp.
- Banco Europeo de Inversiones, *Los préstamos del BEI en 1999 por países*, Luxemburgo, Banco Europeo de Inversiones, 2000, 27 pp.
- Banco Europeo de Inversiones, *Préstamos para construir la Comunidad Europea*, Luxemburgo, Banco Europeo de Inversiones, 1990, 20 pp.
- Banco Europeo de Inversiones, *The EIB Group Activity Report 2001*, Luxemburgo, Banco Europeo de Inversiones, 2002, 48 pp.
- Banco Nacional de Comercio Exterior, *Medio siglo de financiamiento y promoción del comercio exterior de México*, Vol. 1, México, Colegio de México, 1987, 496 pp.
- Beck, Wolfgang, [et. al.], *The social quality of Europe*, Boston, Kluwer Law International, 1997, 321 pp.
- Boldrin, Michele y Canova, Fabio, *Regional Policies and EU Enlargement*, Londres, Centre for Economic Policy Research, 2004, 33 pp.
- Centro de Formación para la Integración, *Conferencia de apertura: “La integración Regional en Europa y América Latina: Objetivos Estratégicos y Refuerzo de las Capacidades de Respuesta”*, Montevideo, CEFIR, 1993, 119 pp.
- Comisión Europea / Dirección General de Educación y Cultura, *La política social y de empleo en Europa: una política para el ciudadano*, Bélgica, Comisión Europea, 2000, 31 pp.

- Comisión Europea, *Optar por el crecimiento: conocimiento, innovación y empleo en una sociedad cohesiva*, Bélgica, Comisión Europea, 2003, 45 pp.
- Comunidades Europeas, *European Union Encyclopedia and directory 2004*, Londres, Comisión Europea, 2003, 635 pp.
- Comunidades Europeas, *Unión Europea Informe Financiero 2001*, Bélgica, Comunidades Europeas, 2002, 186 pp.
- Cram, Laura, [et. al.], *Developments in the European Union*, Nueva York, Ed. Saint Martin's Press, 1999, 379 pp.
- Fondo Europeo de Inversiones, *EIF activity report 2001*, Luxemburgo, Fondo Europeo de Inversiones, 2002, 39 pp.
- Guiso, Luigi, [et. al.], *Financial Market Integration and Economic Growth in the EU*, Londres, Centre for Economic Policy Research, 2004, 58 pp.
- Jordán Galduf, Josep Ma. (Coord.), *Economía de la Unión Europea*, 2ª. Edición, Madrid, Editorial Civitas, 1997, 527 pp.
- Kusnir, Liliana, *La política social en Europa*, México, Ed. Miguel Angel Porrúa, 1996, 190 pp.
- Llamazares, Iván, *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*, Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, 1999, 316 pp.
- Martín de la Guardia, Ricardo y Pérez Sánchez Guillermo A. (Coords.), *Historia de la integración europea*, Barcelona, Ed. Ariel, 2001, 293 pp.
- Maung, Mya, *Temas Básicos en Banca de Fomento*, Lima, Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo, 1977, 20 pp.
- Muñoz Machado, Santiago, *Las Estructuras del Bienestar en Europa*, Madrid, Civitas Ediciones, 2000, 889 pp.

- Nieto Solís, José Antonio, *Fundamentos y Políticas de la Unión Europea*, México, Ed. Siglo XXI, 1998, 257 pp.
- Piñón Antillón, Rosa María, *De la Comunidad a la Unión Europea (del Acta Única a Maastricht)*, México, FCPyS/UNAM, 1994, 85 pp.
- ————— (coord.), *Uniones monetarias e integración en Europa y las Américas*, México, FCPyS/ UNAM, Delegación de la Comisión Europea en México, 2000, 422 pp.
- Roy, Joaquín, “La Unión Europea: Historia, Instituciones, Políticas” en Chanona Burguete, Alejandro, y Domínguez Rivera, Roberto (coords), *Europa en Transformación: Procesos políticos, económicos y sociales*, México, Ed. Plaza y Valdés, 2000, 468 pp.
- Roy, Joaquín, Domínguez Rivera, Roberto y Velásquez Flores, Rafael (coords.), *Retos e interrelaciones de la Integración Regional: Europa y América*, México, Ed. Plaza y Valdés, 2003, 557 pp .
- Rozo, Carlos A., *La Integración Europea, Del Acta Única al Tratado de Maastricht*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1993, 211 pp.
- Villa M., Rosa Olivia, Nacional Financiera: *Banco de fomento del desarrollo económico de México*, México, Nacional Financiera, 1976, 239 pp.

Publicaciones Periódicas

- Avilés, Karina, Zúñiga, David y Román, José, A., “Fox: el gobierno capitalino no aporta “un solo centavo” a educación superior”, en *La Jornada*, México, 21 de octubre de 2004, p.14.

- Banco Europeo de Inversiones, *Information*, Luxemburgo, Banco Europeo de Inversiones, No 100-106, 1999-2000.
- Boltvinik, Julio, “Debatir el Oportunidades”, en *La Jornada*, México, 16 de julio de 2004, p.26.
- —————, “Evaluando el diseño del Oportunidades”, en *La Jornada*, México, 11 de junio de 2004, p.27.
- Castellanos, Antonio y Zúñiga, David, “Rechazo a la fusión de NAFIN Y Bancomext; exigen fortalecerlas”, en *La Jornada*, México, 6 de mayo de 2004, p.24.
- Márquez Ayala, David, “Los Tres Círculos de la Pobreza”, en *La Jornada*, México, 30 de septiembre de 2002, p.30.
- Posada, Miriam, “Hacienda, firme en la intención de fusionar la banca de desarrollo”, en *La Jornada*, México, 6 de septiembre de 2004, p.29.
- La Jornada, “Desarrollo Social. Correspondencia y Bien Común”, en *La Jornada*, México, 26 de octubre de 2004, pp.1-12.

Documentos electrónicos

- Comisión Europea, *Historia de las Iniciativas Comunitarias*, en http://europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/prord/prordc/prdc4_es.htm, 23 de enero de 2004.
- Comisión Europea, *Informe General sobre la Actividad de la Unión Europea 2001*, en <http://www.eu.int/abc/doc/off/rg/es/2001/index.htm>, 4 de febrero de 2005.
- Comisión Europea, *Informe General sobre la Actividad de la Unión Europea 2003*, en <http://www.eu.int/abc/doc/off/rg/es/2003/index.htm>, 4 de febrero de 2005.

- Comisión Europea, *L'avenir de la politique régionale*, en <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/01/444&format=HTML&aged=1&language=FR&guiLanguage=fr>, 16 de diciembre de 2004.
- Comisión Europea, *Objetivo 1: Programas 2000-2006*, en http://europa.eu.int/comm/regional_policy/objective1/prog_es.htm, 23 de enero de 2004.
- Comisión Europea, *Objetivo n°1: tendencias desde 1989*, en http://europa.eu.int/comm/regional_policy/objective1/results_es.htm, 23 de enero de 2004.
- Comisión Europea, *Objetivo n°2: tendencias desde 1997*, en http://europa.eu.int/comm/regional_policy/objective2/results_es.htm, 23 de enero de 2004.
- Comisión Europea, *Objetivo n°2: Zonas subvencionables*, en http://europa.eu.int/comm/regional_policy/objective2/areas_es.htm, 23 de enero de 2004.
- Comisión Europea, *Segundo informe sobre la cohesión económica y social*, en http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdef/p32_es.pdf, 30 de enero de 2005
- Comisión Europea, *Tercer Informe Sobre la Cohesión Económica y Social*, en http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion3/cohesion3_es.htm, 30 de enero de 2005.

- Comisión Europea, *Proceso de asignación de los fondos europeos*, en http://www.eu.int/comm/regional_policy/funds/prord/prord6_es.htm, 12 de enero de 2004.
- Comisión Europea, *Segundo informe sobre la cohesión económica y social*, 31 de enero de 2002, en http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdef/p32_es.pdf, 4 de febrero de 2004.
- Comisión Europea, *XV Informe Anual sobre la Ejecución de los Fondos Estructurales*, Bruselas, Comisión Europea, 2004, en http://www.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/fs2003/com2004_721_fsannuel_es.pdf, 23 de febrero de 2005.
- CONACYT, *Tercer Informe de Gobierno*, en <http://www.conacyt.mx/dap/3erInformeGobiernoCyT.pdf#search='%25%20del%20PIB%20%20Investigaci%C3%B3n%20y%20desarrollo'>, 23 de febrero de 2005.
- *El Banco Europeo de Inversiones*, en http://europa.eu.int/institutions/eib/index_es.htm, 1 de noviembre de 2003.
- Emmerling, Thea, *Von der Strukturpolitik zum europäischen Finanzausgleich?*, Centro para Investigación Política Aplicada, en http://www.cap.uni-muenchen.de/download/2002/2002_emmerling.pdf, 16 de diciembre de 2004.
- Fondo Europeo de Inversiones, *FAQ General*, en <http://www.eif.org/faq/faq.asp?faq=62>, 21 de enero de 2004.

- Fundación Friedrich Ebert, “Die Zukunft der Europäischen Strukturfonds vor dem Hintergrund der EU-Osterweiterung“, en *Wirtschaftspolitische Diskurse*, No. 145, Berlín, junio de 2001, en <http://library.fes.de/pdf-files/fo-wirtschaft/01468.pdf>, 5 de noviembre de 2003.
- Fundación Friedrich Ebert, „Europäische Strukturfonds und Beschäftigung“, en *Wirtschaftspolitische Diskurse*, No. 138, Berlín, junio 2000, en <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00959toc.htm>, 5 de noviembre de 2003.
- Nacional Financiera, *Dictamen sobre los Estados Financieros consolidados con subsidiarias al 31 de diciembre de 2003 y 2002*, en http://www.nafin.com/potalnf/files/pdf/ER_jun04.pdf, 14 de octubre de 2004.
- Nafinsa, *Cuarta Etapa. La banca de desarrollo en el periodo de crisis 1980-1988*, en <http://www.nafin.com/portalnf/?action=content§ionID=1&catID=10&subcatID=14>, 27 de enero de 2004.
- Nafinsa, *Fondos multinacionales*, en <http://www.nafin.com/portalnf/?action=content§ionID=5&catID=94&subcatID=144>, 27 de enero de 2004.
- Notimex, *Otorgó Bancomext financiamiento por más de 69 mmdp en 2003*, en <http://mx.news.yahoo.com/040202/7/15i3t.html>, 20 de febrero de 2004.
- PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2003*, en http://www.undp.org/hdr2003/espanol/pdf/hdr03_sp_HDI.pdf, 1 de noviembre de 2003.

- Secretaría de Desarrollo Social, *Funciones de Oportunidades*, en <http://www.oportunidades.gob.mx/htmls/funciones.html>, 14 de octubre de 2004.
- Secretaría de Desarrollo Social, *Programa Nacional de Desarrollo 2000-2006*, en <http://www.sedesol.gob.mx/publicaciones/libros/pnd/capitulo1>, 27 de enero de 2004.
- *Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea*, en http://www.eu.int/eur-lex/lex/es/treaties/dat/12002E/htm/C_2002325ES.003301.html, 12 de enero de 2005.