



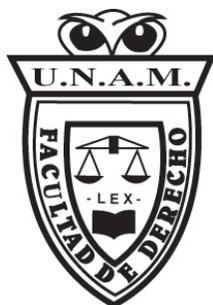
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO MERCANTIL

LA REGULACION DE LOS CENTROS CAMBIARIOS

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A :
VERONICA TANIA GARCIA PONCE DE LEON

ASESOR: DR. ALBERTO FABIAN MONDRAGON PEDRERO



CIUDAD UNIVERSITARIA

2008



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.

Para la Universidad Nacional Autónoma de México, mi *Alma Máter*, por permitirme realizar mis estudios en la Facultad de Derecho en un ambiente caracterizado por la universalidad del pensamiento, en la cual he encontrado las herramientas de análisis, el consejo, el estímulo y el apoyo de mis profesores, además del apoyo, cariño y compañerismo de mis grandes colegas y estimados amigos; la cual me honra el ser egresada, a la que debo lo que soy como profesionista y de la que sólo he recibido satisfacciones.

Para *Mis padres*, quienes me han apoyado tanto, y a los que les debo la vida y lo que soy, por lo cual sé y comprendo que ni mil y un palabras pueden describir el profundo amor y respeto que siento hacia ellos.

Para *Mis Hermanos*, Martha y Oswaldo, quienes a pesar de las adversidades han estado conmigo, y para los cuales siempre estaré.

Para *Juan Pablo Díaz Morales*, a quien el destino, para nuestra buena suerte y sin sospecharlo siquiera, me unió, y quien me permitió entrar a su vida y formar parte de ella teniendo como base la identificación, la confianza y el amor.

Para la *Sra. Idolina Mendoza Montes de Oca* y el *Sr. Jorge Kavanagh Romero*, por apoyarme durante gran parte de mis estudios y permitirme ser parte de su familia.

Para *Mis Amigos*, que han sido aquella familia libremente escogida, acompañándome tanto en los malos momentos, como en los buenos: Viridiana Arroyo Camarena, Mónica Beatriz García Cruz, Abigail Juárez García, Evelyn Rojas, Erika Torres Garduño, Laura Hernández Hernández, Alexandra Vilá Maldonado, Guadalupe Gamboa Flores, Rosa Rojas Valadez, mis dos mamás en la oficina Lily Badillo y Martha Urbina, Lourdes López García, Jessica Alejandra Gaby, Mary Carmen, Sra. Luchita, Jerónimo Arellano López, Iván Kavanagh

Mendoza, Erick Cano León, Alan Guadalajara López, Jair de Jesús Hernández Pena, Manuel González Carranza, José Miguel Díaz Rodríguez, Diego Odín Urbina Ledesma, Luis Angel Molina Hernández, Alejandro Córdova Aguilar, Edgar Arturo Sánchez Luna, Roberto Espinoza Guarneros, Christian Yabin Agüero Valdez, Gamaliel Agüero Valdez, Arturo García Fragoso, Yered García Montes de Oca, el “PDC” (Pavel, Eduardo, Luis, Carlos), Andrés Colmenero Becerril, Gabriel Magaña Bolado, Baden García, Pancho y “Felipín”, Antonio Huitrón Santoyo, Franz Neuimaier, Isra, Ulises, Josué, y todos aquéllos que me falten esperando que lo sepan.

Para el *Lic. José Antonio Vargas Canales* y el *Lic. Francisco Javier Cedillo O’shea*, por guiar mi camino intelectual en los últimos años y cuya capacidad profesional sólo se ve opacada por su calidad humana.

Para *todos* los que me brinden el privilegio de leer este trabajo.

INDICE

Prólogo.	[i]
Introducción.	I
Capítulo 1.	
ANTECEDENTES.	1
I. Aspecto Social: La situación migratoria.	1
a. Generalidades del sistema migratorio de América del Norte: entre Estados Unidos de América y México.	1
b. Eventos en México generadores de inmigrantes:	17
▪ Inestabilidad económica.	23
▪ Inestabilidad política.	26
▪ Escasez de empleo.	34
II. Aspecto Económico: Las remesas.	41
a. Definición de remesa.	41
b. Uso de las remesas.	45
c. Costos y Beneficios.	53
d. Envío de remesas: Los transmisores de dinero.	66
e. Remesas y transferencias electrónicas.	72
f. Efectos en las comunidades que reciben ingresos derivados de las remesas.	79
g. Las Casas de Cambio al Menudeo como medio de envío de remesas y cambio de divisas.	82
III. Aspecto Jurídico: Marco Legal aplicado anteriormente.	83
a. Las Casas de Cambio al Menudeo en la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito del 14 de enero de 1985.	83
b. Las Casas de Cambio al Menudeo en la Ley General de	

Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito del 27 de diciembre de 1991: Decreto de reforma.	83
c. Reformas al Artículo 81-A de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito (5 de enero de 2000 y 1 de junio de 2001).	85
d. Causas y efectos de la desregulación de las Casas de Cambio al Menudeo.	86
e. Proyecto de Ley que regula el envío de remesas.	87

Capítulo 2.

MARCO LEGAL ACTUAL.	98
I. Naturaleza Jurídica de los Centros Cambiarios.	98
a. Definición.	98
b. Función de los Centros Cambiarios en la actualidad (Operaciones que tienen permitido realizar).	99
c. Sociedades Anónimas y Establecimientos Mercantiles.	101
d. Personas Físicas.	109
e. Registro y Autorización.	110
f. Diferencias entre Casas de Cambio y Centros Cambiarios.	114
II. Disposiciones regulatorias de los Centros Cambiarios.	122
a. Reformas a las leyes Financieras en 2004: Decreto de reformas del 28 de enero, adición del Artículo 95 Bis a la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.	122
b. Disposiciones de carácter general publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 14 de mayo de 2004: Reparición de los Centros Cambiarios en el marco jurídico.	125
c. Inconstitucionalidad de las Disposiciones en materia de lavado de dinero.	128
III. Derecho Comparado.	130
a. Regulación en Estados Unidos de América.	131

b.	Regulación en Centroamérica.	133
	▪ El Salvador.	133
	▪ República Dominicana.	134
	▪ Honduras.	135
	▪ Guatemala.	136
	▪ Colombia.	137
c.	Regulación en la Unión Europea.	137
d.	Otros países.	138

Capítulo 3.

<i>PROPUESTA DE REGULACIÓN DE LOS CENTROS CAMBIARIOS.</i>	144
--	-----

I.	Hacia la Creación de una Ley Cambiaria.	145
II.	Beneficios derivados de la creación de una Ley Cambiaria.	148
III.	Perjuicios derivados de la creación de una Ley Cambiaria.	150

Capítulo 4.

<i>CONCLUSIONES.</i>	152
-----------------------------	-----

<i>Apéndice.</i>	157
-------------------------	-----

<i>Bibliografía.</i>	I
-----------------------------	---

Prólogo.

El flujo de remesas provenientes de los mexicanos en el exterior se convirtió en términos netos, en la principal fuente de divisas de México. Sin embargo, hasta el momento, no se ha podido encontrar la fórmula ideal para vincular dichos envíos con el desarrollo sostenible de las comunidades y regiones con altos porcentajes de migrantes, y en particular para disminuir el costo de su transferencia e incrementar su uso productivo; esto es así en cierta medida por la falta de una regulación que prevea un marco legal que no sea únicamente descriptivo, sino también propositivo, exponiendo soluciones encaminadas a establecer parámetros de medición de dichas remesas así como programas que permitan canalizar los recursos monetarios hacia la creación de inversiones en beneficio de las comunidades receptoras.

Es por ello que de manera particular me interesó la situación *sui géneris* en la que se encuentran los Centros Cambiarios, al ser receptores de dichas remesas y con una escasa regulación en la que únicamente deberán dar aviso de su inicio de actividades como tales entes; además, es importante resaltar la problemática que sufren las Casas de Cambio en la actualidad, al estar a punto de desaparecer del sistema financiero mexicano ante las presiones de la legislación y el mercado estadounidense.

El presente estudio provee una idea general del papel actual y potencial que juegan las diversas entidades financieras, así como las no financieras (entre las que se encuentran diversas empresas nacionales y extranjeras, además de establecimientos mercantiles y personas físicas) en el envío de las remesas y del trasfondo macroeconómico en el que tienen lugar dichos envíos.

El estudio permite conocer el uso productivo de las remesas y la demanda latente de oportunidades de inversión innovadora entre las personas receptoras de dichas remesas. Asimismo, señala cómo los ahorros de los trabajadores emigrantes

mexicanos podrían soportar la financiación de proyectos productivos en sus comunidades de origen. Y también cómo los trabajadores emigrantes mexicanos podrían colaborar directamente en la comercialización de bienes de exportación producidos en las comunidades beneficiadas por proyectos soportados por las remesas de los emigrantes.

Concluyo dicho estudio proponiendo impulsar una iniciativa de ley en materia cambiaria, que permita establecer un marco jurídico en donde se instauren los elementos que permitan dejar en claro qué naturaleza jurídica deben tener los Centros Cambiarios.

Por último, quisiera agradecer al Dr. Alberto Fabián Mondragón Pedrero, Director del Seminario de Derecho Mercantil, quien actuó como asesor de la presente tesis de investigación.

México D.F., abril de 2008.

Introducción.

El objetivo de este trabajo es hacer una revisión del marco legal existente para los Centros Cambiarios, para lo cual se analizó la legislación nacional así como algunas experiencias internacionales en el envío y uso de remesas de los migrantes internacionales. La idea es identificar experiencias exitosas y no exitosas, así como las causas que están detrás de ese éxito o fracaso. El trabajo se hace principalmente a partir de una revisión bibliográfica de documentos, artículos y libros producidos a partir del año 2000.

Cabe señalar que internacionalmente se advierte el predominio de una visión pesimista respecto al uso e impacto de las remesas en los países de origen de los migrantes. En general se sostiene que son recursos empleados principalmente para la manutención y sólo una pequeña parte se destina a inversiones productivas. Es más, algunos autores señalan que si los migrantes destinan sus remesas al consumo y no a la inversión productiva, es porque son trabajadores asalariados y no personas con mentalidad empresarial; en tal sentido es ingenuo pensar que la experiencia laboral de los migrantes en el país de destino va a transformar a un trabajador-pobre-rural en un empresario industrial.

Pese a que durante la década de los noventa del siglo XX, hubo estudios con una visión pesimista respecto de la relación entre migración, remesas y desarrollo, aparecen muchos otros donde se rescatan aspectos como los efectos multiplicadores de las remesas, el potencial económico y social de las remesas colectivas versus las remesas individuales. Asimismo, empieza a ganar terreno la noción de que el uso productivo de las remesas no se refiere exclusivamente a la formación de empresas, sino también a las inversiones en capital humano, vía gastos en educación y en salud.

Esta percepción un poco más optimista sobre el fenómeno migratorio tiene que ver no sólo con las contribuciones de los analistas y expertos, tanto del sector público

II

como del ámbito académico, sino con las transformaciones que ha sufrido el sistema de migraciones y remesas a nivel mundial. Durante la última década, el volumen de migrantes y el monto total de remesa mantienen una curva ascendente en todo el mundo y se diversifica la migración en cuanto a lugares de origen y formas migratorias (temporal, permanente, transnacional); además, se identifican más claramente a los actores y sus intereses.

Así, muestro la estructura del presente trabajo: en el primer capítulo se hace una revisión general de las tendencias más recientes en materia de migración y remesas a escala mundial, así como de los antecedentes en México y el marco jurídico que regulaba anteriormente a los Centros Cambiarios.

En el segundo capítulo se estudia la naturaleza jurídica actual de dichos Centros Cambiarios, haciendo una comparación con las Casas de Cambio, así como un breve estudio de las sociedades anónimas, establecimientos mercantiles y personas físicas, con el fin de demostrar qué figura jurídica es la más conveniente para constituirse como Centro Cambiario, señalando ciertas inconsistencias existentes; terminando dicho capítulo con un estudio en materia de derecho comparado al revisar diversas legislaciones internacionales.

Por último se hace una propuesta de regulación de estos entes jurídicos, haciendo un estudio de los beneficios y perjuicios derivados de la existencia de una adecuada legislación en materia cambiaria, además de que se plantean algunas reflexiones finales y conclusiones.

Capítulo 1.
ANTECEDENTES.

I. Aspecto Social: La situación migratoria.

a. Generalidades del sistema migratorio de América del Norte: entre Estados Unidos de América y México.

El *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española* define **MIGRACIÓN** como aquella acción y efecto de pasar de un país a otro para establecerse en él o como el desplazamiento geográfico de individuos o grupos, generalmente por causas económicas o sociales.

La legislación mexicana no contempla un concepto de migración, pero sí regula las calidades migratorias de los individuos y sus características. Asimismo, se señala que los servicios migratorios serán de orden interior o exterior, dando a entender que existen dos conceptos, el de emigrante y el de inmigrante. El emigrante es aquél individuo que se desplaza de su país de residencia hacia otro país extranjero. El inmigrante, es aquél individuo que se desplaza de un país en el extranjero, hacia territorio nacional.

Según *Rafael De Pina*, en su Diccionario de Derecho, indica que el inmigrante es aquel extranjero que se interna legalmente en el país con el propósito de radicarse en él, en tanto adquiera la calidad de inmigrado (Artículos 44 a 48 de la Ley General de Población). Asimismo, el inmigrado es aquel extranjero que adquiere derechos de residencia definitiva en el país, misma que se obtiene al residir legalmente en el país los cinco años próximos anteriores y requiere declaración expresa de la Secretaría de Gobernación¹.

¹ Cfr. De Pina, Rafael, "Diccionario de Derecho". 33ª. edición. Editorial Porrúa. México, 2004. Pág. 322.

La Regulación de los Centros Cambiarios

En ese sentido, no debería preocupar que los individuos emigren, porque es algo inevitable en las colectividades humanas; lo que alarma son las causas, las condiciones y las circunstancias en las que ocurre este desplazamiento.

En la actualidad, en la relación entre México Y Estados Unidos de América, términos como cacería de ilegales y discriminación pertenecen al campo semántico de la palabra migración.

Según **Andrés Solimano**, la magnitud y la dirección de las migraciones internacionales dependen de varios factores². Por ejemplo, los emigrantes tienen más probabilidades de conseguir empleo cuando el crecimiento económico del país receptor es alto y hay escasez de mano de obra; en cambio, la probabilidad de que obtengan un puesto de trabajo disminuye si el crecimiento es lento y el desempleo es alto. Mientras que la decisión de emigrar depende en gran medida de las diferencias de ingresos per cápita entre países, la elección del momento está relacionada con la etapa del ciclo económico en que se encuentran los países emisor y receptor.

También tiene un papel importante para el emigrante las redes de familiares, amistades, compatriotas y miembros del mismo grupo étnico, pues todos actúan como sistema de apoyo, brindándole, además, información sobre empleos y otros datos importantes de la nación que lo recibe, facilitando así la adaptación individual y familiar necesaria luego del traslado.

Los regímenes políticos democráticos o autoritarios de los países emisores y receptores influyen en la decisión de emigrar, pues las personas prefieren vivir en un país donde se respetan sus libertades civiles y sus derechos individuales y se protegen sus derechos económicos; asimismo, los conflictos bélicos, la discriminación étnica y la persecución política en el país de origen influyen

² Cfr. Solimano, Andrés. “Globalización y migración internacional: la experiencia latinoamericana”, Revista de la CEPAL, Núm. 80, agosto de 2003, p.p. 64 y 65

La Regulación de los Centros Cambiarios

también en el fenómeno migratorio. Además, factores como el idioma, las tradiciones y las relaciones familiares inciden igualmente en los patrones de migración.

Las políticas de inmigración restrictivas en los países receptores tienden a disminuir las corrientes migratorias, aunque siempre subsista cierta inmigración ilegal.

Otro de los factores importantes es la distancia o proximidad geográficas. En general, la emigración hacia países limítrofes o cercanos tiende a ser más alta que hacia los más lejanos: la geografía afecta la dirección y el caudal de las corrientes migratorias.

De las diferentes clases de emigración³ interesa en particular la que ocurre de México hacia Estados Unidos de América por razones principalmente económicas y por suceder en circunstancias no reglamentadas.

Para **Agustín Escobar Latapí**, entre los factores que están modificando la dinámica de la emigración mexicana se encuentra el cambio demográfico, producto de un crecimiento rápido en la población en edad de trabajar en los años ochenta.⁴

De acuerdo con la magnitud de los inmigrantes y de las edades productivas en que éstos emigran, **Fernando Lozano Ascencio** menciona que según la Oficina de Censos de Estados Unidos, en 1960 vivía en Estados Unidos de América poco más de medio millón de mexicanos; en 1970 la cifra ascendía a 760,000.⁵ Este

³ Un tipo de migración es la que ocurre en territorio nacional y que se concentra en las grandes ciudades, trayendo como consecuencias la falta de vivienda, de empleo, etc. Otra clase es la que se da en condiciones normales o legales, la cual en el caso de México y Estados Unidos de América es mínima y no trae aparejada ninguna problemática realmente grave.

⁴ Cfr. Agustín Escobar Latapí, Frank D. Bean y Sydney Weintraub, "La dinámica de la emigración mexicana", CIESAS-Porrúa, México, 1999, p. 9.

⁵ Cfr. Lozano Ascencio, Fernando. "La migración mexicana, su historia e impacto", Capítulos del SELA, Núm. 65, Mayo-Agosto de 2002, p.p. 153-155

La Regulación de los Centros Cambiarios

ligero crecimiento indica que la emigración hacia el país vecino era fundamentalmente de carácter temporal, es decir, los trabajadores acudían por temporadas a laborar en la agricultura y la industria para después retornar.

En 1980, la población de mexicanos residentes en aquel país alcanzó 2.2 millones de individuos, tres veces más que en 1970. A partir de 1980 la migración mexicana entró en una fase de acelerado crecimiento, pues la población mexicana residente alcanzó la cifra histórica de 4.3 millones en 1990 y 8.8 millones en 2000. Esta emigración representa alrededor de 9% de la población de México en el año 2000.

Por cuanto se refiere a las políticas migratorias, las de México y de Estados Unidos de América han variado según las circunstancias económicas, políticas y sociales.

Durante el gobierno de Lázaro Cárdenas, la emigración internacional se consideraba una pérdida de mano de obra. En ese momento contravenía los intereses del desarrollo de México, pues se trataba de colonizar al país a partir de un intenso proceso de reforma agraria. Sin embargo, esta política antiemigratoria tuvo un giro radical con la puesta en marcha en 1942 del **Programa Bracero**, que coincidió con la etapa final del reparto agrario, cuando la presión sobre la tierra fue sustituida por las emigraciones torrenciales hacia Estados Unidos de América.⁶

⁶ El **Programa Bracero** otorgó visas temporales a mexicanos que quisieran laborar en los campos estadounidenses; concluido el visado el trabajador debería regresar a México. Durante el tiempo que duró el programa, cinco millones de trabajadores contribuyeron a las faenas agrícolas en Estados Unidos de América. Este programa no consideraba atención médica ni seguros de vida para los trabajadores, mientras que el patrón de Estados Unidos de América retenía 10% del ingreso del trabajador inmigrante por concepto de ahorro, el cual depositaba en el Banco Nacional de Crédito Agrícola; muchos de los trabajadores murieron sin que pudieran recuperar sus ahorros; en la actualidad algunos trabajadores vivos, hijos y nietos demandan a las autoridades mexicanas la entrega de esos ahorros.

La Regulación de los Centros Cambiarios

Para **Enrique Verruga Filloy**, con la conclusión del Programa Bracero en 1965 se crearon las condiciones para que un gran número de indocumentados decidiera permanecer en Estados Unidos de América.⁷

La aprobación en 1965 de la Ley de Inmigración Hart-Celler dio lugar al incremento en el número de extranjeros que podían ser admitidos en territorio estadounidense, abriendo paso no sólo al ingreso de ciudadanos de otros países latinoamericanos, sino también asiáticos.

Durante la Guerra Fría arribaron a territorio estadounidense numerosos refugiados, lo que indujo cambios en las leyes migratorias en los años setenta y ochenta. Así, con la Ley de Reformas de Inmigración y Control de Amnistía (IRCA 86 o Immigration Reform Control Act), firmada por el presidente Ronald Reagan el 6 de noviembre de 1986, se legalizó a 2.6 millones de indocumentados a cambio de que se registraran; muchos inmigrantes desconfiaron y provocó la furia de los conservadores republicanos.

Sin mucho éxito, en los años ochenta se intentó frenar los altos ritmos de crecimiento del flujo de personas indocumentadas.

Con el propósito de moderar el flujo de inmigrantes, el presidente Clinton aprobó dos leyes: la Illegal Immigration Reform y la Immigrant Responsibility Act de 1996, encaminadas a proporcionar mayores facultades al Servicio de Inmigración para detener a los indocumentados; ese mismo año se promulgó la Personal Responsibility and Work Opportunity Act de 1996, que niega el acceso a una importante cantidad de servicios sociales a los residentes nacidos fuera del país.

Graciela Orozco expresa: “durante el último decenio del siglo pasado tuvieron lugar varios acontecimientos que sentaron las bases de las relaciones de México

⁷ Cfr. Verruga Filloy, Enrique. “Una nueva concepción binacional frente al fenómeno migratorio”, El Mercado de Valores, Año LXI, Núm. 7, Julio de 2001.

con las comunidades mexicanas y de origen mexicano en Estados Unidos de América:

1. La relación con esa comunidad se instituye como un programa de política exterior de México, cuando en 1991, en respuesta a una petición expresa de un grupo de líderes mexicano-estadounidenses al entonces candidato a la presidencia, Carlos Salinas de Gortari, se creó el Programa para las Comunidades Mexicanas en el Extranjero.
2. La creación en 1994 de la Fundación Solidaridad Mexicanoamericana.
3. El Programa de Solidaridad Internacional, creado en 1990.
4. La iniciativa conocida como Nación Mexicana (el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000) emprendida con el propósito de integrar un conjunto de programas para afianzar los vínculos culturales y los nexos con comunidades de mexicanos y de personas de raíces mexicanas en el exterior.
5. La red de Oficinas estatales de Atención a Oriundos, en México.”⁸

A la par, cabe mencionar el **Programa Paisano**, una iniciativa del gobierno federal derivada del “Acuerdo por el que se instrumentan acciones de mejoramiento de los servicios públicos federales en las fronteras, puertos marítimos y aeropuertos internacionales del país”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 1989. El Programa tiene como objetivo asegurar un trato digno y conforme a derecho para los mexicanos que ingresan, transitan o salen del país, por medio de la información y la difusión del cumplimiento de obligaciones y derechos, la protección de su integridad física y patrimonial, la sensibilización y capacitación de

⁸ Cfr. Orozco, Graciela. “Pasado, presente y futuro de nuestras relaciones con las comunidades mexicanas y de origen mexicano en Estados Unidos”, El Mercado de Valores, Año LXI, Núm. 7, Julio de 2001, p.p.33-35.

La Regulación de los Centros Cambiarios

servidores públicos y sociedad, así como la atención y el seguimiento de quejas y denuncias.

En este orden de ideas, de 2000 a 2003, el escenario del fenómeno migratorio no fue nada alentador y constituía un enorme reto, más para México que para Estados Unidos de América. Según el Consejo Nacional de Población (CONAPO), la población total de residentes en 2002 en ese país fue de 282.08 millones; de los cuales 247.7 eran no inmigrantes y 34.4 inmigrantes; de éstos últimos, 9.8 eran mexicanos.

Con relación a la población mexicana en ciudades de Estados Unidos de América, según el Centro de Estudios para la Migración, entre los estados con mayor número de migrantes mexicanos están California, Texas y Arizona.

Por lo que se refiere a las entidades mexicanas de donde proceden los mexicanos, los estados con alto grado de intensidad migratoria son Aguascalientes, Jalisco, Colima, San Luis Potosí, Morelos, Guerrero e Hidalgo, mientras que las entidades con el más alto grado de intensidad migratoria son Zacatecas⁹, Michoacán, Guanajuato, Nayarit y Durango.

El CONAPO informó que los mexicanos en Estados Unidos de América se emplean en el sector primario (agricultura, ganadería, pesca, recursos forestales, minería) y en la construcción; 8% está desempleada, y sólo 7% se desempeña en puestos de nivel profesional.

⁹ Según Rodolfo García Zamora, Director del Programa de Migración de la Universidad de Zacatecas, en 2003 el estado recibió 400 millones de dólares en remesas; además, la edad de los mexicanos que emigran a Estados Unidos de América fluctúa entre los 15 y 44 años. Notimex, “Las remesas, vitales para Latinoamérica”, El Universal, 20 de febrero de 2004.

La Regulación de los Centros Cambiarios

Con relación a los efectos de la migración en el ámbito económico, el envío de dinero de los trabajadores mexicanos a México representa un beneficio directo y cuantificable¹⁰.

Para México, que haya tal cantidad de personas fuera del país evita que pidan empleo, educación, seguridad social, vivienda y demás exigencias que el gobierno está obligado a satisfacer, lo cual previene asimismo inconformidades y conflictos sociales, por lo menos en cuanto a esta parte de la población se refiere. Para Estados Unidos de América, los inmigrantes (sobre todo los temporales y los que no cuentan con permiso para trabajar) representan menores erogaciones, ya que no hacen uso de los servicios sociales (salud, educación, etc.) o el patrón no está obligado a proporcionarlos.

Douglas S. Massey menciona: “en 2003, con el aumento de los inmigrantes indocumentados, Estados Unidos de América ha tenido que reforzar su patrulla fronteriza para controlar los flujos, elevando con ello su presupuesto y su personal. Washington gasta más de 3,000 millones de dólares al año en la vigilancia de la frontera, lo que provoca que cientos de inmigrantes busquen lugares más peligrosos para cruzar la frontera y por ello muchas veces pierden la vida (frente a las ganancias que obtienen los patrones por el trabajo de los mexicanos, el gasto que realiza el gobierno de los Estados Unidos de América es mínimo)”.¹¹

Con los trabajadores inmigrantes se benefician los estadounidenses que poseen capital y tierras agrícolas, así como los consumidores de Estados Unidos de América y la economía en general, como consecuencia del consumo que realizan los propios inmigrantes.

¹⁰ Según Roberto Suro, experto en migración que encabeza la mesa del Centro Hispánico de Investigaciones, éstas remesas de trabajadores mexicanos a su país probablemente han beneficiado más a México que el propio Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Citado por Scott Johnson y Joseph Contreras en “La economía de la migración”, Newsweek en Español, Vol. 9, Núm. 2, 21 de enero de 2004.

¹¹ Según Rodolfo García Zamora, Notimex, “Las remesas, vitales para Latinoamérica”, El Universal, 20 de febrero de 2004.

La Regulación de los Centros Cambiarios

En lo relativo a los efectos sociales, el costo más importante de la migración es la pérdida de capital humano, sobre todo si se considera que las personas que emigraron en los últimos años a Estados Unidos de América lo hicieron en sus edades más productivas; sin embargo, esto se compensa en alguna medida con las remesas que mandan cada año al país.

Un estudio del CONAPO señala que los inmigrantes mexicanos ocupan una posición social intermedia entre la población nativa blanca y la negra de Estados Unidos de América. Ello no quiere decir que los inmigrantes mexicanos constituyan una suerte de clase media; por el contrario, el que su posición social parezca más alta que su estatus socioeconómico relativo plantea preguntas interesantes sobre el papel desempeñado por la raza y el origen nacional en la sociedad estadounidense, y hace suponer que los mexicanos tienen un papel de *amortiguador* en el sistema de estratificación de Estados Unidos de América.

El mismo estudio indica que se pueden reflejar diferencias de tratamiento en el sistema de justicia penal. Los inmigrantes mexicanos tienen mayor probabilidad de ser arrestados a lo largo de la frontera que el resto de los ciudadanos y de ser convictos y encarcelados.

Con relación a la violación de los derechos humanos, el estudio informa que la violencia en los trayectos hacia la frontera y en la frontera misma se cuenta entre los efectos más negativos de la migración y se relaciona en gran parte con los movimientos no autorizados. Los emigrantes son víctimas de diversos delitos, desde ataques y abandono por parte de los “coyotes” o “polleros” (personas que prometen introducirlos en Estados Unidos de América), hasta el robo, la violación e incluso el asesinato. Las muertes vinculadas a intentos por cruzar la frontera son preocupantes.

La Regulación de los Centros Cambiarios

El estudio señala también que se han registrado violaciones a los derechos humanos de los emigrantes por parte de funcionarios federales, estatales y locales en ambos lados de la frontera¹².

Otros efectos no menos importantes son el racismo o la discriminación creciente hacia los mexicanos¹³, sean o no documentados, lo que ha generado rechazo hacia ellos y ha limitado sus oportunidades de trabajo.

En la familia, la emigración sin duda tiene efectos. La historia, la vecindad geográfica con la economía estadounidense y las numerosas personas, familias y comunidades ligadas a este fenómeno hacen de México un país de emigrantes.

Asimismo, cada vez más personas y familias llegan a la frontera sur de nuestro país como trabajadores temporales o permanentes, en tránsito hacia Estados Unidos de América.

Pero aún cuando los emigrantes tengan papeles, manden dinero a sus hogares, se comuniquen a menudo con la familia y la visiten una o dos veces por año, los problemas no desaparecen.

De acuerdo con un estudio del Consejo Estatal de Población de Michoacán en 2000 con familias inmigrantes del estado¹⁴, tras la separación del esposo, las esposas deben hacerse cargo de la educación y la salud de los hijos, de la economía familiar, así como del cuidado de la tierra y los animales domésticos.

¹² El 24 de Marzo de 2004 el gobierno mexicano dismanteló una red integrada por 44 servidores públicos y ex funcionarios del Instituto Nacional de Migración de México que operaba en 12 estados y protegía a organizaciones de traficantes de personas, tramitaba documentos falsos e incluso facilitaba el traslado de ilegales hacia Estados Unidos de América. Silvia Otero y Alejandro Medellín, *El Universal*, 24 de marzo de 2004.

¹³ Las leyes migratorias de Estados Unidos de América son muy estrictas; quienes se internan a su territorio sin permiso no se les considera como infractores, sino como ilegales; por ello las autoridades (migratorias y las demás) tratan a los indocumentados como criminales. Por otro lado, la palabra *mexicanos* en Estados Unidos de América significa, para ciertos políticos y gran parte de la sociedad conservadora, grupo de personas a quienes hay que expulsar del país.

¹⁴ *Cfr.* “Las condiciones generales de vulnerabilidad de la familia y los menores migrantes”, ponencia, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, México, 2003, inédito.

La Regulación de los Centros Cambiarios

Por otra parte, las esposas e hijas adolescentes deben sobrellevar su sociedad padeciendo acoso sexual y abuso. Todo esto afecta psicológicamente a las mujeres y llega a producir enfermedades mentales, pero la atención médica especializada pocas veces llega, sea porque esas situaciones se consideran “naturales” o porque no hay en la comunidad quién las atienda.

Según el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, en México una de cada 10 familias está ligada directamente a la migración, en tanto que un número cuatro veces mayor lo estaría de manera indirecta. Ello ha creado un nuevo tipo de estructura y desarrollo familiar: la *familia transnacional*, que sólo es posible entender y atender tomando en cuenta su dimensión binacional o más allá de las fronteras geográficas, e incluso de las fronteras sociales, religiosas y culturales.

Por otro lado, la vulnerabilidad de los inmigrantes que llegan a México (o lo utilizan de puente hacia Estados Unidos de América) es parecida, sobre todo en lo que se refiere a discriminación, trabajo forzado y prostitución infantil.

En este sentido, **Samuel P. Huntington** ha mencionado que el persistente flujo de inmigrantes hispanos amenaza con dividir a Estados Unidos de América en dos pueblos, dos culturas, dos lenguajes¹⁵. A diferencia de los grupos de inmigrantes del pasado, los mexicanos y otros latinos no se han asimilado en la corriente principal de la cultura estadounidense; han formado en cambio sus propios enclaves políticos y lingüísticos de Los Ángeles a Miami y rechazan los valores angloprotestantes que construyeron el sueño americano.

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2000-2004, en el apartado sobre la defensa de los mexicanos en el extranjero, se señala que además de su importancia intrínseca, la promoción y la defensa de la democracia y los derechos

¹⁵ Véase, Samuel P. Huntington, “El desafío hispano”, El Universal, 5 de Marzo de 2004.

La Regulación de los Centros Cambiarios

humanos son de enorme interés para México, ya que éstos ofrecen instrumentos para la defensa de los derechos de los connacionales que están fuera del país.

Al considerar los procesos de cambio económico y demográfico en México y Estados Unidos de América en las próximas décadas, y la situación estructural que fomenta el fenómeno migratorio, se concluye que éste es y seguirá siendo, en el mediano plazo, un tema prioritario para México.

Por ello, se prevé una creciente demanda de servicios consulares y acciones a favor de la protección y el desarrollo de las comunidades mexicanas en el exterior, particularmente en Estados Unidos de América, por lo que se vuelve indispensable asegurar que se cuente con la capacidad necesaria para garantizar que todo ciudadano mexicano en el extranjero reciba el apoyo solicitado y una atención de la más alta calidad. En este sentido, es importante señalar que si bien México ha logrado un cúmulo de acuerdos y mecanismos para asegurar un mejor trato a nuestros connacionales en el extranjero, el tema migratorio, particularmente en Estados Unidos de América, requiere un nuevo enfoque de largo plazo que permita que la movilidad y residencia de los nacionales mexicanos sea segura, digna, legal y ordenada, y que se abandone la visión de persecución policíaca del fenómeno y se le conciba como un fenómeno laboral y social.

A partir de la reunión que sostuvieron los presidentes Vicente Fox y George W. Bush en México el 16 de febrero de 2001, se dieron instrucciones a las Secretarías de Gobernación y Relaciones Exteriores de México, y al Departamento de Estado y al Procurador General de Estados Unidos de América para formar un grupo de alto nivel, con el objetivo de analizar el fenómeno migratorio. Para ello se definieron 4 áreas de acción:

1. Ampliación de visas permanentes para mexicanos, partiendo de nuestras relaciones como socios del TLCAN,

La Regulación de los Centros Cambiarios

2. Regularización de la situación de los mexicanos en Estados Unidos de América,
3. Acceso autorizado a trabajadores mexicanos temporales a regiones y sectores, y
4. Combate a la criminalidad e inseguridad en la zona fronteriza.

Como se sabe, la propuesta migratoria estuvo en peligro de olvidarse como consecuencia del distanciamiento entre los gobiernos mexicano y estadounidense, no sólo por la tardía reacción de aquél al lamentable atentado en Nueva York el 11 de septiembre de 2001, sino también porque México, en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, se abstuvo de votar a favor de la propuesta de Estados Unidos de América de iniciar un ataque contra Irak (lo que sucedió finalmente el 20 de marzo de 2003).

El 7 de enero de 2004, Bush dio a conocer el Programa Nuevo de Trabajadores Temporales y define *unilateralmente* lo que será la política migratoria entre Estados Unidos de América y México. El gobernante reconoce la importancia que los inmigrantes tienen para la economía estadounidense y los problemas que el cruce sin documento acarrea a esa nación, para ello propuso “hacer leyes inmigratorias más sensatas y más humanas que no perjudiquen la subsistencia de los ciudadanos estadounidenses”.

Entre los principales puntos del Programa (al cual desde que se anunció se le denominó “**Bracero II**”, por su similitud con el de 1942) se describen enseguida:

1. Poner en contacto a los trabajadores extranjeros dispuestos con los empleadores estadounidenses dispuestos, siempre que no hubiera algún estadounidense para ocupar la vacante.

La Regulación de los Centros Cambiarios

2. Ofrecer la situación jurídica de *trabajadores temporales* a los millones de hombres y mujeres indocumentados que están empleados en Estados Unidos de América. Dicho estatus duraría tres años y podría renovarse, pero tendría un fin. Los participantes que no permanecieran empleados, no cumplieran con las reglas del programa o violaran la ley tendrían que regresar a su país.
3. Sería necesario que quienes quisieran participar en el programa tuvieran un puesto o, si no viven en Estados Unidos de América, una oferta de trabajo.
4. Los empleadores que hacen una oferta de trabajo primero deben hacer un esfuerzo prudente para encontrar a un trabajador estadounidense para el puesto disponible.
5. Los empleadores no deberían contratar extranjeros indocumentados ni trabajadores temporales cuya situación jurídica hubiera caducado. Deberían informar al gobierno sobre los trabajadores temporales que contrataran y dejaran de trabajar.
6. Los trabajadores indocumentados que hubieran estado viviendo en Estados Unidos de América deberían de pagar una cuota única para inscribirse en un programa para trabajadores temporales. Los que desearan incorporarse al programa desde el extranjero acatando las leyes de inmigración no tendrían que pagar cuota alguna.
7. Se emitiría a todos los participantes tarjetas de trabajador temporal que les permitiría entrar y salir de Estados Unidos de América sin temor a que se les negara el reingreso.

La Regulación de los Centros Cambiarios

8. Se darían facilidades a los trabajadores para que depositaran una porción de sus ingresos en cuentas de ahorros con privilegios tributarios, dinero que podrían retirar cuando regresaran a su país de origen.
9. Quienes pidieran la ciudadanía estadounidense, la solicitarían de la manera normal, sin ventaja injusta sobre las personas que hubieran cumplido con los procedimientos legales desde el inicio.
10. No se concede amnistía, pues implica poner a los trabajadores indocumentados en un camino automático a la ciudadanía, fomentando la violación de las leyes norteamericanas y perpetuando la inmigración ilegal.

Según George W. Bush, este programa traería beneficios sobre todo económicos para Estados Unidos de América; mayor control de los que ingresan a territorio estadounidense (y por ende mayor protección).

El gobierno mexicano recibió esta propuesta con júbilo (considerando incluso que no había sido resultado de un acuerdo bilateral y que Bush se negó de manera rotunda a otorgar amnistía a los mexicanos que se encontraban en una situación ilegal), como si se tratara de hecho consumado; sin embargo, la sorpresa vendría dos meses después. El 5 de marzo de 2004, Bush tuvo una reunión informal con varios funcionarios de Estados Unidos de América y otros países; entre ellos asistió Vicente Fox, quien concentraría sus esfuerzos en impulsar un acuerdo migratorio, que permitiera la regularización de miles de mexicanos indocumentados, cifra calculada en cinco millones, y frenar la cascada de muertes de inmigrantes connacionales. Dos días después, Bush reconoció que la propuesta de reforma migratoria que planteara en enero podría no prosperar en el corto o mediano plazos, como resultado del intenso año político que vivía Estados Unidos de América con miras a las elecciones generales de noviembre, rechazó estar a favor de una amnistía para regularizar a millones de trabajadores

La Regulación de los Centros Cambiarios

extranjeros que carecen de la documentación requerida para residir de manera legal y reiteró su promesa de no aplicar el **Programa US Visit**¹⁶ a los mexicanos que cruzan la frontera con Estados Unidos de América.

De todas las expectativas que se habían creado, México logró la promesa de que más de 10 millones de mexicanos con tarjeta láser de visitante fronterizo (**BCC- Border Crossing Cards**¹⁷) no serían fichados cuando entren a territorio estadounidense para estancias de 72 horas, en una franja menor de 40 kilómetros (en los estados de Texas, California y Nuevo México, y 120 en Arizona); si pasan de esa distancia o ese tiempo, serán fotografiados y se les tomarán las huellas digitales, como sucede con otros visitantes dentro del sistema US-Visit.

Así, la problemática de la migración de México hacia Estados Unidos de América es por demás compleja, el conocimiento de su carácter multifactorial y sus efectos nocivos, así como la voluntad política de ambas naciones, son esenciales para plantear soluciones viables de corto, mediano y largo plazos.

Rodolfo Tuirán¹⁸ sostiene que para la elaboración y la instrumentación de un programa binacional de trabajadores agrícolas que reduzca los movimientos no autorizados y fomente el regreso y la permanencia de los emigrantes en México es necesario establecer un proceso de selección de familias rurales, con criterios aplicados de manera estricta a partir del padrón disponible de hogares con antecedentes migratorios recientes a Estados Unidos de América localizados en

¹⁶ El Programa comenzó a funcionar en 2003 y fue instaurado en 115 aeropuertos y 14 puertos. Recoge las características biométricas de los visitantes a Estados Unidos de América para verificar su identidad y compara los datos contenidos en la visa con los integrados en un sistema que eventualmente albergará millones de fichas con fotografías y huellas digitales de visitantes extranjeros. Fue impuesto como consecuencia de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, cuando extremistas islámicos, que excedieron su visa de estancia, secuestraron cuatro aviones de pasajeros y lograron lanzar tres de ellos contra las torres gemelas de Nueva York y el Pentágono en Washington.

¹⁷ Cabe mencionar que estas tarjetas de visitante fronterizo se conceden a personas que radican en esa zona, luego de una verificación de antecedentes y entrevistas consulares en las que aquéllas son, de hecho, fichadas. La mayoría tiene negocios, trabajo o necesita realizar visitas rápidas al lado estadounidense de la frontera.

¹⁸ Cfr. Rodolfo Tuirán, "Migración México-Estados Unidos. Hacia una nueva agenda bilateral", Consejo Nacional de Población. Consultar página web:

<<http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/Migracion%20%20Op-Politica/PDF/01.pdf>>

La Regulación de los Centros Cambiarios

más de 60,000 comunidades de alta marginación; definir un sistema de rotación que permita maximizar la población participante; ser capaz de reorientar la migración indocumentada de trabajadores temporales hacia cauces autorizados; incorporar mecanismos de supervisión tanto del traslado y de las condiciones laborales y salariales en Estados Unidos de América, como de fomento al retorno de los emigrantes a México, con el fin de evitar la creación de nuevas corrientes migratorias de carácter permanente; brindar a los emigrantes garantías de empleo; no crear costos adicionales para los patrones participantes interesados, quienes podrían ser identificados en Estados Unidos de América mediante los gobiernos estatales y las asociaciones patronales que deseen cumplir con los términos del programa; articular este programa con la política social, de fomento productivo y desarrollo rural en México, y convertir la migración en un desplazamiento redituable que permita, mediante los ingresos obtenidos en Estados Unidos de América generar activos que tengan un efecto de largo plazo en el bienestar de las familias en México.

Como meta concreta, es conveniente negociar un acuerdo migratorio laboral como un paso fundamental en el camino del establecimiento de un régimen migratorio tendiente a establecer instituciones que den cauce al fenómeno y se conviertan en mecanismos para la solución de controversias e incidentes migratorios.

b. Eventos en México generadores de inmigrantes.

El análisis de un “sistema de migración” permite entender cómo empieza la migración; cómo y por qué continúa; y hasta qué grado puede controlarla un estado democrático. El sistema migratorio de América del Norte surgió de la conjunción de tres grupos de procesos ampliamente relacionados:

1. La integración de los mercados locales y nacionales a la economía global.
2. La tendencia inherente de la emigración a autoperpetuarse una vez que se ha establecido, ayudado en parte por el aumento de la población.

3. Los efectos de las políticas que giran en torno al fenómeno migratorio, así como de las políticas de desarrollo, demográficas, externas y económicas.

Se pueden hacer distinciones importantes entre la migración de México a Estados Unidos de América, por un lado, y la del Caribe y América Central al mismo país, por otro. La primera es en gran medida resultado de la confluencia de fuerzas políticas internas en Estados Unidos de América –en particular, la presión de los patrones- y tendencias económicas y demográficas de largo plazo en México. Por el contrario, en los casos del Caribe y de América Central, la política exterior estadounidense y su preponderante influencia económica y política han desempeñado un papel importante en el fomento de la emigración y como determinantes de la naturaleza del flujo.

Hasta los años cincuenta Centroamérica había sido una región receptora de emigrantes. A partir de ahí los países del área, excepto Costa Rica, se convirtieron en expulsores netos de mano de obra en busca de mejores condiciones de vida. Ese fenómeno se acentuó en los años ochenta por efecto de la guerra debido a los importantes contingentes de población que escaparon de los conflictos bélicos en sus países -El Salvador, Guatemala, Nicaragua- o que fueron desplazados de un país a otro, lo cual alteró de manera notable el mapa demográfico de la región.

Las preocupaciones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) respecto al ámbito personal y familiar también se extienden al entorno social. El trasfondo de la emigración -o por lo menos la de este tipo- es la pobreza o, en el mejor de los casos, la superación material que no es posible alcanzar en sus países. Las economías centroamericanas expulsoras de mano de obra -El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua- registran, en particular las dos últimas y con la excepción de Haití, los mayores índices de pobreza del hemisferio occidental en las áreas rurales, esto es, cerca de 80% de las familias, fenómeno que ya se extiende de manera creciente a las zonas urbanas. También registran los índices más graves de indigencia o pobreza extrema.

A fines de los años ochenta, la CEPAL de México inició la primera fase del Proyecto Remesas y Economía Familiar en Centroamérica, que incluyó a los tres países de la región con mayor número de emigrantes -y de remesas-: El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Sin embargo, diez años después, al iniciarse la segunda fase del proyecto se incluyó el caso hondureño que adquirió la misma dinámica que sus vecinos. El propósito de la primera fase fue determinar la importancia de las remesas familiares en los principales agregados macroeconómicos, así como en la economía familiar.

Así, en el documento final que resume los trabajos desarrollados¹⁹ se señala, por ejemplo, que en 1989 los inmigrantes salvadoreños en Estados Unidos de América ascendían a 690,000, los guatemaltecos a 500,000 y los nicaragüenses a 255,000 inmigrantes. Los envíos de dinero eran de cerca de 800 millones de dólares en El Salvador; de 250 millones en Guatemala y de 60 millones en Nicaragua, esto es, 15, 2.9 y 2.4 por ciento de sus PIB respectivos, así como 97, 16 y 17 por ciento de sus exportaciones totales de bienes, también respectivamente. Estos datos, con todo y su grado de imperfección y aproximación, hicieron que los actores sociales –gobiernos, sector privado (principalmente bancos y empresas de mensajería) y organizaciones de la sociedad civil- cobraran una mayor conciencia de la magnitud y el potencial de esos recursos. El tema del papel de las mujeres en la administración de las remesas fue ampliamente estudiado debido a que muchas de ellas quedaron al frente de los hogares y ejercieron un manejo racional del presupuesto familiar, privilegiando la educación y la salud de los hijos.

Otro tema de gran interés es el de los canales de envío de las remesas. Tratándose de montos millonarios, lógicamente las instituciones bancarias y las empresas especializadas en estos envíos se interesaron en este servicio a cambio

¹⁹ Cfr. CEPAL. *Remesas y economía familiar en El Salvador, Guatemala y Nicaragua*, LC/MEX/L.154/Rev.1, 5 de agosto de 1993.

La Regulación de los Centros Cambiarios

de una comisión. Ante las pérdidas sufridas de manera repetida en el correo los emigrantes acudieron a esas instituciones a las que les pagan una comisión. Sin embargo, las opiniones en contra de esos abusos y la competencia misma entre las empresas hizo descender significativamente ese costo, a diferencia de lo que ocurre en otros países como México, donde no suele ser tanta la comisión sino el monto desfavorable del tipo de cambio lo que merma de manera notable los montos recibidos.

Al concluirse la primera fase del Proyecto, en el umbral de los años noventa, predominaba la idea muy generalizada de que las distintas formas de autoempleo y las microempresas constituían una forma eficaz de superar la pobreza. Por ello en el campo de las remesas quedó abierta una ventana para el futuro, en el sentido de explorar el uso productivo de las remesas mediante la ejecución de la segunda fase del Proyecto Remesas y Economía Familiar en Centroamérica.

En 1998 se inició el segundo proyecto: en diez años se había acumulado considerable conocimiento en escala internacional acerca de las emigraciones y sus remesas. En Centroamérica la guerra había terminado, aunque persistían los flujos migratorios entre las economías nacionales; en El Salvador las principales variables macroeconómicas -el tipo de cambio y la tasa de interés- eran determinadas por los importantes flujos de remesas, los mercados financieros se habían liberalizado y ante el recrudecimiento de las políticas migratorias estadounidenses, los propios inmigrantes robustecieron sus organizaciones, principalmente para la defensa de los derechos humanos y laborales.

El análisis del uso productivo de las remesas reveló dos aspectos importantes: Honduras se había convertido en un país con importantes flujos de emigrantes y cuantiosos montos de remesas y, relacionado con la creciente importancia de las organizaciones de los inmigrantes centroamericanos en Estados Unidos de América, se creyó pertinente trasladar el enfoque del estudio de las familias receptoras, como siempre se había hecho, a los emisores, esto es, a los emigrantes. La hipótesis era que al parecer no era tan grande el potencial

La Regulación de los Centros Cambiarios

productivo de las inversiones que realizan las familias receptoras -que se presume relativamente escaso- como el de las llamadas remesas colectivas o comunitarias. Este dinero lo recaudan las asociaciones de inmigrantes en Estados Unidos para fines religiosos o cívicos en sus comunidades de origen, para obras sociales y propósitos humanitarios, así como para fomentar las relaciones productivas y comerciales. Desde que se concluyó el primer estudio de la CEPAL, los montos de remesas registran un crecimiento continuo.

Entre las conclusiones de la investigación preliminar se señala "no ha habido un avance claro respecto a la situación descrita en el informe de la primera fase del proyecto. Las remesas se siguen dedicando en su mayoría al consumo, principalmente de alimentos, y sólo una pequeña parte se destina al ahorro o a inversiones, entre las que destacan la vivienda y la compra de terrenos. Como resultado de la liberación de los sistemas cambiarios de los diversos países, las remesas fluyen ahora a los circuitos financieros normales, pero no han tenido un efecto importante en el aumento del ahorro bancario". También señalaba que los mecanismos para fomentar el uso productivo de las remesas han tenido poca aceptación y resultados limitados. Las cuentas de ahorros en dólares no han tenido el atractivo suficiente para captar ahorros del exterior: más importante resulta la estabilidad económica y financiera de los países. En cambio, una veta que se recomendó explorar fue precisamente la de fomentar el uso productivo de las remesas colectivas o comunitarias. "El caso típico, hasta ahora, ha sido el de una agrupación local o un líder local que promueve un proyecto de desarrollo comunitario en una agrupación de paisanos residentes en Estados Unidos de América que están dispuestos a financiarlo para apoyar y solidarizarse con su localidad o zona de origen". Más adelante se señala que "las remesas colectivas son importantes no tanto por su monto actual sino porque conforman un recurso de calidad. En primer lugar, materializan un lazo espontáneo y solidario entre agrupaciones de la sociedad civil; en segundo lugar, a diferencia de las remesas familiares, son flujos que se destinan fundamentalmente a inversión; por último pueden responder mejor que otras fuentes a modalidades de financiamiento

especiales".²⁰

En general, este cambio de enfoque para abordar el tema del uso productivo de las remesas ha sido bien acogido por distintos académicos y especialistas, pues responde a la tendencia internacional de hacer de los emigrantes verdaderos actores sociales en sus países de origen.

Con este marco como punto de partida se efectuaron los cuatro estudios nacionales²¹ cuya versión preliminar sirvió de base para la realización de sus seminarios respectivos durante junio y julio de 1999.²²

En cuanto a México, una primera causa que genera emigrantes a Estados Unidos de América es la desigualdad social, que existe tanto en las zonas rurales como en las zonas urbanas.

Una segunda causa es el crecimiento de la población, en particular de la fuerza de trabajo, a partir del decenio de los ochenta, aunado a la incapacidad de México para crear empleos adecuados y suficientes.

Una tercera causa es la propia política mexicana de desarrollo y la naturaleza de los vínculos de México con las economías mundial y estadounidense. Tanto en su

²⁰ Cfr. CEPAL, *Uso productivo de las remesas en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua*, LC/MEX/R.662, 2 de septiembre de 1998. Documento elaborado por Federico Torres Arroyo.

²¹ Estos documentos preliminares son: CEPAL, *El Salvador: uso productivo de las remesas*, LC/MEX/R.706 (SEM.95/2), 25 de mayo de 1999, elaborado por Salvador Cortés; CEPAL, *Remesas colectivas en Guatemala: vínculos de solidaridad entre emigrantes y comunidades de origen*, LC/MEX/720 (SEM.98/2), 22 de junio de 1999, elaborado por Herlinda Maribel Carrera; CEPAL, *Impacto socioeconómico de las remesas: perspectiva global para una orientación productiva de las remesas en Honduras*, LC/MEX/R.705 (SEM.95/2), 25 de mayo de 1999, elaborado por Rodulio Perdomo; y CEPAL, *Nicaragua: uso productivo de las remesas familiares*, LC/MEX/R.718 (SEM. 97/2), 22 de junio de 1999, elaborado por Diana Pritchard.

²² CEPAL, *Informe de la Reunión de Expertos sobre uso productivo de las remesas en Honduras*, LC/MEX/L.394 (SEM.93/3), 20 de agosto de 1999; *Informe de la Reunión de Expertos sobre uso productivo de las remesas en El Salvador*, LC/MEX/L.395 (SEM.96/3), 20 de agosto de 1999; *Informe de la Reunión de Expertos sobre uso productivo de las remesas en Nicaragua*, LC/MEX/L.396 (SEM.97/3), 23 de agosto de 1999, e *Informe de la Reunión de Expertos sobre uso productivo de las remesas en Guatemala*, LC/MEX/L.397 (SEM.98/3), 25 de agosto de 1999. Todos ellos pueden consultarse en la página web de la CEPAL: <<http://www.un.org.mx/cepal>>

fase de industrialización mediante la sustitución de importaciones (ISI) que va del decenio de los 40's hasta 1982, como en su fase de liberalización, a partir de dicho año, las políticas económicas de México han incrementado las presiones de impulso.

- **Inestabilidad económica.**

Después de varios decenios en que México ha estado pugnando por formular una estrategia de desarrollo económico que compagine el crecimiento de las variables macroeconómicas con un aumento en el bienestar de la población que se materialice en la superación del atraso económico y social, dicho objetivo no se ha logrado, y ahora se reducen los recursos financieros orientados para el desarrollo regional y social, cuando se destina una parte creciente de ellos al pago del servicio de una cuantiosa deuda externa. En ese entorno crece la polarización económica y social entre las diferentes regiones de México y la necesidad de contar con nuevas opciones para el financiamiento del desarrollo regional y social del país.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y, en menor medida, las maquiladoras se han presentado como soluciones a las "causas fundamentales" de la migración de México a Estados Unidos de América.

Carlos Salinas de Gortari, impulsó el TLCAN arguyendo que México podía exportar lo mismo jitomate que recolectores de jitomate, y los gobiernos de George Bush (padre) y de William Clinton apoyaron esta perspectiva con el argumento de que el Tratado y el desarrollo económico derivado acabarían en el largo plazo con las "causas fundamentales" de la emigración. Aunque a la larga puede haber cierto grado de verdad en dichas afirmaciones, éstas tergiversan o malentienden tanto la relación de la emigración con el desarrollo económico y la liberalización del comercio, como los límites del efecto potencial del TLCAN y las maquiladoras en la emigración.

México y Estados Unidos de América están experimentando amplios procesos de integración económica, que en el futuro predecible probablemente contribuyan al desarrollo desigual de México. El TLCAN es parte de este proceso. Pero incluso en este entorno macroeconómico, las políticas no dejan de ser relevantes. Una pregunta importante respecto al TLCAN es dónde se harán las inversiones. Se elegirán zonas que tengan buena infraestructura física, mano de obra calificada y acceso a los mercados, sean internos o de exportación. Sin embargo, muchas de las zonas generadoras de inmigrantes carecen precisamente de estos atributos. De manera paralela a lo que sucedió en Estados Unidos de América -donde, por ejemplo, los Apalaches occidentales permanecieron en la pobreza a pesar del desarrollo en el nuevo sur-, las regiones atrasadas en México seguirán suministrando mano de obra a otras partes del país o de Estados Unidos de América y se yuxtapondrán a regiones cada vez más modernas y prósperas. La región mixteca de Puebla, Oaxaca y Guerrero, en extremo marginada²³, constituye una zona generadora de inmigrantes relativamente nueva a la que con dificultades llegarán muchas inversiones del TLCAN.

Las zonas generadoras de inmigrantes en las que prevalezcan mejores condiciones recibirán con seguridad nuevas inversiones, estén relacionadas con el TLCAN o no. De hecho, es hasta más factible que los propios inmigrantes inviertan en tales regiones. Pero lo que no es probable es que estas inversiones reduzcan la emigración de manera importante debido a su dinámica de autoperpetuación.

Finalmente, para que la migración se desalentara se requeriría de varios decenios de crecimiento económico constante para que se redujera la brecha entre los salarios estadounidenses y los mexicanos y se revirtiera el pesimismo de la juventud mexicana en cuanto a su futuro en México. Como señala **Weintraub**, un

²³ Véase, Presidencia de la República, *Geografía de la marginalización en México*, Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados. México, 1983.

La Regulación de los Centros Cambiarios

índice de crecimiento de 5% anual sólo traería consigo un aumento en el salario del mexicano promedio equivalente a unos 75 dólares, lo cual difícilmente mantendría a los emigrantes en México pero sí podría ayudarles a pagar un viaje a Estados Unidos de América.

En un análisis comparativo con la experiencia de Europa Oriental, hay un factor que inhibe la migración cuando los salarios entre los países de destino y origen alcanzan una proporción de 4:1 o 5:1. En este caso, los posibles emigrantes permanecen en su país porque tienen una esperanza razonable de que la situación mejore. En Italia, ello se logró en parte gracias a las enormes subvenciones para el desarrollo aportadas por el resto de la Comunidad Europea, lo cual equivaldría a que Estados Unidos de América subsidiara a México con sumas de alrededor de 15,000 millones de dólares al año, algo muy poco probable, si no imposible.

El sistema económico mexicano ha experimentado cambios profundos acordes con un modelo neoliberal que ha vuelto a ciertos sectores de la economía más competitivos en el mercado global, y que supuestamente traería -así lo creyeron sus autores- prosperidad para todos. Aunque la estrategia de desarrollo económico sea evidente -integración con Estados Unidos de América y apertura a la economía mundial-, las perspectivas de desarrollo real son poco claras para la gran mayoría de los mexicanos.

Un indicador del grado de preocupación del Banco Mundial por las distorsiones que el modelo económico ha producido o mantenido en la estructura social en el caso concreto de México es el estudio que esa institución dio a conocer en febrero de 2004.²⁴ El resultado es un diagnóstico apoyado en datos duros y en una evaluación -positiva- de los actuales programas oficiales contra la pobreza. De las cifras presentadas en dicho estudio, se desprende que la mexicana no es la

²⁴ Véase, Banco Mundial, *La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del gobierno*, Banco Mundial, México, 2004.

sociedad más desigual, pero también es cierto que en su entorno inmediato, el de América Latina, hay estructuras sociales menos injustas. En relación con la economía y el sistema social del modelo más influyente en la actualidad, el estadounidense, México aún tiene mucho camino por avanzar para disminuir la iniquidad y con ello la pobreza. Si la comparación se hace con los países europeos –en este caso Italia-, la desigualdad mexicana resalta aún más.

- **Inestabilidad política.**

La alta interdependencia de los países ha conducido a una cada vez mayor interacción de las políticas internas y externas o internacionales.

Las preocupaciones de la política exterior también determinaron las políticas estadounidenses de admisión, como en el caso de la aceptación de refugiados cubanos para avergonzar a Castro, o bien del ofrecimiento de visas a activistas políticos potenciales -literalmente como una válvula de escape- luego de la intervención de Estados Unidos de América en la República Dominicana, en 1965. La aparición de grupos de presión de inmigrantes de diversos orígenes es otro aspecto del sistema migratorio de América del Norte, incluido el conocido caso cubano, además del de los vietnamitas, colombianos, dominicanos, y mexicanos. La influencia que puedan tener estos grupos depende de su propia organización, pero más aún de la confluencia de sus intereses con los de la política exterior de Estados Unidos de América, su fuerza electoral y otros factores.

Con las reformas de 1921 y de 1924 y luego de varias maneras hasta la actualidad, Estados Unidos de América ha mantenido una política de “portón de entrada-puerta trasera”.

A pesar de que los mexicanos eran considerados una raza inferior, al igual que los europeos del sur, los agricultores del suroeste de Estados Unidos de América lograron evitar que se limitara la cantidad de inmigrantes del hemisferio occidental.

La Regulación de los Centros Cambiarios

También impidieron la estricta aplicación de las leyes de inmigración y controles fronterizos, pero apoyaron restricciones cualitativas a la inmigración permanente de mexicanos: apoyaron la entrada de mano de obra temporal al tiempo que desalentaron la permanencia de ella; por tanto, mientras se cerraba el portón de entrada al establecimiento permanente, quedaba temporalmente abierta la puerta trasera para el paso de indocumentados o de mano de obra.

Un ejemplo muy ilustrativo de la política de “puerta trasera” y del poder de los agricultores del suroeste para influir en la legislación que facilitó la migración es la Cláusula Texas de la Ley McCarran-Walter de 1952, la cual estipulaba que ayudar, albergar o encubrir a una persona indocumentada constituía un delito, pero de manera específica, establecía que el empleo no constituía ni ayuda ni albergue ni encubrimiento. Así, en tanto que el inmigrante cometía un crimen al aceptar un empleo sin autorización de trabajo, el patrón no cometía delito alguno al contratarlo.

La Cláusula Texas fue revocada en la Ley de Reforma y Control de la Inmigración (IRCA, siglas en inglés de Immigration Reform and Control Act) de 1986, cuando se establecieron sanciones a los patrones que contrataban inmigrantes indocumentados a sabiendas.

El potencial inicial para la migración tiene su origen en la guerra de 1848 entre México y Estados Unidos de América, que dejó que mexicanos que mantenían relaciones con su país siguieran viviendo ahí. La revolución mexicana (1910-1921) y después la rebelión cristera (1926-1929) –en los estados de Michoacán, Guanajuato, Zacatecas y Jalisco- revistieron mayor importancia como fuentes de migración en gran escala.

Históricamente, la política migratoria de Estados Unidos de América se ha caracterizado por la alternancia de periodos de relativa apertura, así como otros de franca cerrazón, incluyendo actos abiertos de discriminación racial y étnica.

La Regulación de los Centros Cambiarios

En 1882, el Congreso estadounidense emite la “Ley de Exclusión de Chinos” en la cual se prohíbe la naturalización de nacionales de ese país e impide su internación a Estados Unidos de América por 10 años; esta ley fue abolida hasta 1943.

La Ley de 1952, hacía especial énfasis en impedir el acceso al país a toda aquella persona “ligada con o que hubiera apoyado a cualquier régimen comunista”.

De 1942 a 1964 se establece con México el llamado “Programa Bracero” por el cual se buscaba garantizar la disponibilidad de mano de obra para el desarrollo y consolidación de los grandes centros productores agrícolas, además de regular los flujos de migrantes indocumentados que cruzaban por la frontera sur.

En 1965 se busca la diversidad en los flujos migratorios del exterior que hasta entonces estaban dominados por personas provenientes de Europa Occidental: se establecen cuotas para estimular a nacionales de países asiáticos y se privilegia el concepto de la reunificación familiar.

En 1986 se adopta por primera vez el concepto de penalizar a los empleadores de mano de obra ilegal (conocida como Ley Simpson-Rodino, en función de los congresistas que la impulsaron); la ley otorga una “amnistía” a personas que se encontraban en Estados Unidos de América sin tener su situación migratoria regularizada (que era la inmensa mayoría de mexicanos incorporados en el citado Programa Bracero).

En 1990 se da un giro con respecto al sentido restrictivo de la anterior, elimina algunas de las cuotas por nacionalidad, facilita de nueva cuenta la migración familiar y se estimula la migración de mano de obra.

La Regulación de los Centros Cambiarios

La ley “Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act” de 1996 (IIRIRA) se concentró a consagrar una lista de medidas y disposiciones orientadas a atacar frontalmente al “migrante ilegal”, en donde dispone:

- ❖ Reforzar el personal y equipo para la contención y prevención de los cruces ilegales fronterizos.
- ❖ Construir nuevas “barreras” (bardas y caminos) para evitar los cruces ilegales, incluyendo la referencia explícita de una triple barda en la zona de San Diego.
- ❖ Agilizar los procedimientos para la expulsión de los migrantes indocumentados que sean detenidos por las autoridades migratorias, incluyendo la expulsión sumaria sin derecho de audiencia, en los casos de personas con antecedentes penales.
- ❖ Instruir al Departamento de Justicia para que a través del Servicio de Inmigración y Naturalización, establezcan planes piloto para detectar a trabajadores “ilegales” quienes deberán ser reportados por sus potenciales empleadores.
- ❖ Penalizar severamente al migrante que reincida en ingresar a Estados Unidos de América sin la documentación requerida, quedándole prohibido hacerlo en por lo menos 10 años; ello sin perjuicio de hacerse igualmente acreedor a ser denunciado ante un juez migratorio quien podría sentenciarlo a purgar una pena de hasta un año de cárcel.
- ❖ Conceder al oficial de migración en los puntos de ingreso terrestre, aéreo o marino de Estados Unidos de América una mayor discrecionalidad para decidir sobre la internación de un extranjero, someterlo a “inspecciones secundarias”, remitirlo a un juez migratorio, o inclusive poder negarle el acceso cuando tenga “sospecha fundada” de que no tiene derecho a permanecer en el país.
- ❖ Hacer extensivo a nivel nacional el sistema iniciado en plan experimental en la zona de San Diego, por el cual los migrantes indocumentados son “fichados” mediante el registro de sus huellas dactilares. Se busca

La Regulación de los Centros Cambiarios

establecer un sistema global de control que detecte a la persona registrada en el sistema en cualquier momento y punto del territorio, cuando intente regresar a Estados Unidos de América.

- ❖ Trasladar la carga de la prueba al migrante despedido o afectado negativamente por decisiones discriminatorias por parte de su patrón.

A lo largo de la discusión previa a la adopción de la ley, surgieron propuestas extremistas destacando una que pretendía prohibir el acceso a las escuelas públicas a “todo extranjero que se encuentre ilegalmente en el país”, idea lanzada por el congresista Elton Gallegly, de California, apoyada fervientemente por el líder de los republicanos en la Cámara Baja, Newt Gingrich, quien llegó a decir: “Creo que está mal que Estados Unidos sea considerado la capital mundial de la beneficencia pública. Está mal degradar la migración como una forma de encontrar oportunidades en la vida, por la búsqueda de la asistencia pública pagada con nuestros impuestos”.²⁵

La aplicación de esta legislación ha sido cuestionada en los tribunales de Estados Unidos de América por su probable anticonstitucionalidad así como por traducirse en la violación de derechos elementales de audiencia, de la no retroactividad y por la dureza en su manera de aplicarse, por ejemplo, al romper familias o castigar doblemente a personas que han cometido faltas relativamente menores.

Sus efectos para los mexicanos indocumentados que ya se encuentran en Estados Unidos de América así como para aquellos que ha intentado cruzar la frontera sin documentos, han sido menores.

Los operativos de control fronterizo instrumentados por Estados Unidos de América han fracasado en su intento de “asegurar” la frontera, logrando únicamente el redireccionamiento de los flujos migratorios hacia zonas de menor control, pero de alto riesgo en la seguridad e integridad de los migrantes.

²⁵ Palabras pronunciadas en el Pleno de la Cámara de Representantes. Julio 1996.

Los países de origen de los inmigrantes también experimentan la influencia recíproca de las políticas internas y de la política externa, aunque de manera diferente dada la dependencia que sostienen con Estados Unidos de América. Un número creciente de ellos ha tratado de cultivar y reforzar las relaciones con sus poblaciones de emigrados en Estados Unidos de América, con el propósito de crear grupos de presión con base en el modelo judío israelí-estadounidense. Estos pasos incluyen cambios constitucionales para permitir la doble nacionalidad (México), la doble ciudadanía (República Dominicana), la inclusión en el Congreso de un representante de los ciudadanos que viven en el extranjero (Colombia; en negociación en México y República Dominicana) o el derecho de votar en las elecciones presidenciales para los ciudadanos que radican en el extranjero (Colombia, México y República Dominicana). Estas estrategias destacan la importancia de que sus ciudadanos residentes en Estados Unidos de América adquieran la ciudadanía estadounidense porque ello les permitirá votar y defender sus intereses en este país.

En el caso de México, el derecho al voto cobró más importancia a raíz de la Propuesta 187, medida contra los inmigrantes aprobada en California en 1994.

Una última similitud es que cada país de donde procede la inmigración utilizó los cambios de política hacia sus emigrantes para obtener ventajas y legitimidad en sus políticas internas. El Programa para las Comunidades Mexicanas en el Extranjero se constituyó por diferentes razones: en parte para recobrar el terreno político cedido a la oposición mexicana que opera en Estados Unidos de América; para legitimarse en su propio país al manifestar preocupación por sus emigrantes en el extranjero, y para atender las necesidades de la población mexicana en territorio estadounidense. El gobierno salvadoreño creó instituciones paralelas entre la comunidad emigrante para tratar de contrarrestar la preponderancia de la oposición de izquierda, en tanto que el gobierno guatemalteco procuró ganar apoyo en casa mediante actividades en el extranjero.

Como resultado de varios factores, el sistema político mexicano está experimentando una transición más exitosa, aunque incompleta.

El cambio es drástico. De un casi absoluto monopolio del PRI, en junio de 1997 la oposición llegó a gobernar 7 de 32 estados, 17 de las 32 capitales estatales, 64 de las 100 ciudades más importantes y 44% de los 2 418 municipios, que son la unidad política y administrativa básica de México. Las ONG nacionales e internacionales han contribuido de manera importante a esta democratización, al igual que los medios de comunicación internos y extranjeros. Tal vez el factor más importante en el escenario político interno para esta transición sea la influencia que ha tenido el Instituto Federal Electoral (IFE), que fue capaz de incrementar la transparencia en las elecciones durante el decenio de los noventa, lo cual ha contribuido a crear el espacio para la competencia democrática que tendrá lugar en las elecciones de 2006.

Aun así, persisten serios problemas. Mientras que las elecciones federales y las de la Ciudad de México han sido más transparentes que antes, las que se efectúan en zonas rurales controladas por el PRI lo son mucho menos ahora. Además, todavía se violan los derechos humanos de organizadores disidentes o candidatos de la oposición, en particular en lugares donde contienden contra el poder de los caciques locales o regionales. Algunos informes de la influencia de narcotraficantes en el gobierno mexicano, en 1997 y 1998, complican el panorama; además, con los zapatistas (EZLN) y el Ejército Popular Revolucionario (EPR), surgen los primeros movimientos serios de guerrilla desde los años setenta.

En este entorno, Estados Unidos de América se enfrenta a tres retos principales. En primer lugar, sus políticas han de tener como objetivo facilitar el desarrollo económico y la estabilidad de México en cuanto socio, reconociendo siempre que el grado en que puede o debe tratar de influir en sus políticas tiene límites. Una

La Regulación de los Centros Cambiarios

medida prudente fue, por ejemplo, la intervención de Estados Unidos ante la crisis del peso mexicano en el invierno de 1994-1995 que ayudó a prevenir el recrudescimiento o la prolongación de la crisis que habría incrementado las presiones migratorias.

Sin embargo, el sendero que Estados Unidos de América ha seguido con este asunto no ha sido unívoco, y cada opción tiene sus propios límites y riesgos. Con base en análisis provenientes de perspectivas muy diferentes, el Consejo sobre Relaciones Exteriores y Jorge Castañeda sostienen que semejantes rescates fomentan el "riesgo moral"²⁶; es decir, protegen a los inversionistas de los riesgos que se corren en el mercado y alientan tanto la administración irresponsable de la economía de México como gastos exagerados durante los años de elecciones presidenciales.

En segundo lugar, Estados Unidos de América ha de considerar la posibilidad de que la inestabilidad política local o regional en México pudiera alentar flujos de inmigrantes o refugiados a su territorio. Los esfuerzos de México por democratizar su sistema político mediante reformas electorales y el fortalecimiento de los partidos políticos de oposición, chocan contra la realidad de las estructuras sociales y políticas locales, que son profundamente antidemocráticas.

Otros dos asuntos relacionados y potencialmente peligrosos son la creciente influencia de los narcotraficantes y el papel cada vez mayor de las fuerzas armadas mexicanas en la lucha contra el narcotráfico y en el desempeño de otras funciones de aplicación de la ley.

Aquí, las dinámicas y la ironía de la interdependencia del sistema migratorio de América del Norte son bastante claras: la drogadicción en Estados Unidos de América ha ayudado a fomentar la producción de drogas en México, y ahora esta

²⁶ *Cfr.* Council on Foreign Relation. *Lessons of the Mexican Peso Crisis*. Informe de un grupo independiente de trabajo, Consejo de Relaciones Exteriores, Nueva York, 1996, y Jorge Castañeda, "Mexico's Circle of Misery", *Foreign Affairs*, julio-agosto de 1996.

industria ilícita se está infiltrando en los flujos de inmigrantes mexicanos y está siendo "reimportada" a Estados Unidos de América.

Los conflictos civiles podrían ser otro estímulo para el fenómeno migratorio. Los posibles vínculos de estos conflictos con la emigración a Estados Unidos de América son indirectos, y comienzan con importantes fuerzas de impulso en Chiapas: la desigualdad extrema en la distribución de la riqueza, recrudescida por las reformas neoliberales; la represión política, y la existencia de comunidades rurales fuertemente entrelazadas. Si la situación en Chiapas continúa deteriorándose, existe allí un potencial para el rápido desarrollo de redes de inmigrantes.

- **Escasez de empleo.**

Una pregunta esencial para nuestro país es cuántos empleos deben crearse para lograr un cambio radical en el panorama laboral y en los niveles de vida.

Sin embargo, cualquier medida de desocupación (desempleo) -definida ya sea con el criterio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) o con los más rigurosos utilizados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)- mantiene una estrecha relación con el ámbito social y geográfico del país, y en ese sentido no es equívoca.²⁷

Las encuestas por hogares se comenzaron a aplicar de manera sistemática en México a partir de los años setenta, inspiradas en buena medida en el denominado marco conceptual y estratégico Atlántida, promovido en ese entonces por la Oficina de Censos de Estados Unidos de América. A partir de los ochenta se adopta el marco conceptual de la OIT como instrumento de captación que comenzó a aplicarse en las tres principales zonas metropolitanas y se extendió en

²⁷ Para la norma OIT, véase *Employment, Unemployment and Underemployment*, Ginebra, 1992. En lo que se refiere a los criterios aplicados por la OCDE, véase *Standardised Unemployment Rates*, París, 1985.

La Regulación de los Centros Cambiarios

años posteriores a todas las capitales de los estados y ciudades de más de 100,000 habitantes. Se le denomina Encuesta Nacional de Empleo Urbano (ENEU) y hasta la fecha es la fuente de la información de ocupación y desocupación que todos los meses se difunde como parte de los indicadores básicos coyunturales del INEGI.

La creación de empleo digno y productivo se ha convertido en uno de los mayores problemas de las naciones en desarrollo. Este grupo de países no ha podido aumentar el trabajo remunerado a una tasa que permita ofrecerlo a toda su población, lo que ha dado como resultado el crecimiento del desempleo, la economía informal y los movimientos migratorios. De acuerdo con el informe *Tendencias mundiales de empleo, 2004*, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en 2003 había en el mundo un total de 185.9 millones de desocupados, lo que da cuenta de la magnitud de este problema, que es ya fundamental para las economías en desarrollo. México en los últimos decenios ha sido incapaz de ofrecer a todos los que ingresan a la fuerza laboral empleos bien remunerados, lo que ha tenido como consecuencia el surgimiento de fuertes desequilibrios en el mercado laboral.

La apuesta del país en los años noventa fue que el Tratado de Libre Comercio de América de Norte (TLCAN) induciría un proceso de mayor inversión en bienes comercializables en escala internacional y un aumento de la exportación de mercancías aparejado de un incremento del empleo. Ello permitiría absorber a la creciente población económicamente activa (PEA) y frenar la emigración hacia Estados Unidos de América mediante el fortalecimiento del mercado laboral. Por desgracia el incremento de las exportaciones no estuvo acompañado de uno de igual magnitud en el empleo, lo que, en consecuencia, creó desequilibrios que acabaron resolviéndose con desempleo, mercados informales y una creciente emigración a Estados Unidos de América.

La Regulación de los Centros Cambiarios

Uno de los retos básicos del problema del empleo es sin lugar a dudas la presión demográfica a que está sujeta una sociedad. Un grupo de países ha tenido que enfrentar en los últimos 50 años una fuerte presión demográfica que ha provocado un desequilibrio creciente entre la población y el mercado de bienes y servicios. El origen de esa presión reside en el éxito de las políticas de salud que se establecieron en la primera mitad del siglo XX y que dio como resultado un mayor crecimiento de la población, lo cual tendió a moderarse más tarde con la introducción de políticas de control natal.

Esta fuerte presión demográfica la resintió el mercado laboral, pues la población económicamente activa (PEA) de México aumentó a 41.5 millones. Esta situación configuró uno de los mayores crecimientos laborales de la historia contemporánea, para lo cual no estaban preparados los países de la región y que contrasta con el bajo incremento demográfico de otras naciones latinoamericanas, como Argentina.

Así, dicha situación se deriva de diversos factores: el primero de ellos es una percusión en diferentes regiones del mundo en desarrollo por la industrialización, orientada, sin embargo, por las tecnologías de los países avanzados, cuyo modelo estaba fundamentalmente basado en tecnologías ahorradoras de mano de obra y con economías de escala. El traslado de dicho modelo a las economías en desarrollo fue parcial, ya que se retomaron las mismas tecnologías, pero sin su componente de economías de escala, lo que dio como resultado un esfuerzo industrializador con baja absorción de la mano de obra.

Esta perspectiva configuró un modelo ahorrador de mano de obra en países con alta presión demográfica; el resultado fue que la misma inversión tuvo resultados diferentes de un país a otro, ya que el efecto del empleo en el modelo fue bajo, por lo que fue necesario compensarlo, como sucedió en los países industrializados, con economías de escala.

La Regulación de los Centros Cambiarios

Este modelo de desequilibrio del mercado laboral fue reforzado con la aplicación de la teoría neoclásica de la eficiencia en los años ochenta por la crisis de la deuda externa. Los países industrializados, por medio de diversos organismos internacionales, insistieron en la hipótesis de que era necesario reducir los costos y hacer más esbeltas a las empresas, con el fin de lograr la competitividad internacional. Para los ejecutores de la política económica la receta se tradujo en la contención salarial y la recomendación de ajustar el tamaño de la planta con base en la reducción del número de personas empleadas por unidad de producción y así elevar los indicadores de productividad. De esta forma, la recomendación externa sostenida por los responsables de la política económica a partir de 1980 reforzó la tendencia hacia una menor generación de empleo remunerado por unidad de producción.

Desde esta perspectiva, la curva de la demanda de empleo está definida por la concatenación de una serie de factores que hacen más complejas las relaciones laborales, que van más allá de lo que sucede en el mercado laboral, es decir, éste está definido por lo que acontece en los otros mercados y no sólo por la estructura de costos.

La combinación de estos factores en el caso mexicano dio por resultado una débil demanda de empleo remunerado, lo que derivó en un bajo coeficiente de inversión que en el periodo 1970-2002 se redujo de 21 a 19 por ciento, debido fundamentalmente a la caída de la inversión pública en esos años, pues pasó de 4.7 a 3.8 por ciento.

Así, se deduce que uno de los problemas clave en la evolución de los mercados laborales es cómo varían las estructuras productivas,²⁸ ya que es ahí donde se puede especificar la intensidad laboral de cada uno de los procesos productivos.

²⁸ *Cfr.* C. Salas Páez, Trayectorias laborales en México. Empleo, desempleo y microunidades, tesis de doctorado en economía, Facultad de Economía, UNAM, 2003, y G. Schmid, "Employment Systems in Transition: Explaining Performance Differentials of Post Industrial Economies", en G. Schmid y B. Gazier (eds.), *The Dynamics of Full Employment*, Edward Elgar Cheltenham, Reino Unido, 2002.

La Regulación de los Centros Cambiarios

En México la estructura productiva ha estado sujeta a grandes transformaciones, lo cual ha entrañado cambios en la estructura del empleo.

La demanda no proviene necesariamente de los sectores de mayor valor agregado, sino de sectores de fácil acceso al mercado laboral, como son el de comercio en el área de tiendas especializadas de alimentos y de no alimentos, constituidas fundamentalmente por micronegocios. Esta estructura de empleo induce dinámicas que tienden a profundizar la desigualdad social y a hacer más difícil incrementar la competitividad internacional, ya que las redes que se establecen lo hacen en sectores de baja competitividad. Por ese motivo es necesario un cambio en la estructura de empleo, el cual únicamente puede lograrse si el modelo de producción se reorienta hacia sectores de mayor valor agregado.

El desequilibrio entre la oferta y la demanda de empleo se ha resuelto con varios mecanismos, uno de los cuales ha sido el aumento del sector informal. En este desempeño ha incidido la debilidad del Estado para responder con una política de reordenamiento laboral. Si se compara el mercado laboral de varios países se ve que la informalidad parece estar ligada al grado de desarrollo de cada uno.

La pregunta que surge es: ¿cómo se eliminan los mercados informales, una vez que se han generado? No hay una respuesta clara al respecto, ya que una vez que se instalan se requiere un replanteamiento general de las reglas del juego para reducirlos, como se dio en el caso de Italia, en donde una vez terminada la segunda guerra mundial creció rápidamente ese sector. Para revertir el proceso, el gobierno italiano estableció un mecanismo de registro de todos los negocios ante la oficina de impuestos. Se concedió un periodo de gracia entre el registro y el cobro de impuestos a todos los que se acogieran a esta propuesta; quienes quedaron fuera fueron sancionados. La medida fue exitosa y se logró reducir el número de informales.

En México, de acuerdo con la Encuesta de Empleo, la informalidad se ha incrementado con el tiempo sin que se cuente con una propuesta gubernamental específica para frenar su crecimiento.

La baja generación de empleo en el país ha obligado a varios millones de mexicanos a emigrar a Estados Unidos de América, movimiento que se ha acelerado en los últimos decenios. De acuerdo con las cifras del Consejo Nacional de Población, hasta 1970 la emigración se mantenía por debajo del millón de personas; después el proceso creció hasta alcanzar los nueve millones en 2002. Esta situación ha llevado a la pérdida de capital humano y por lo mismo a la pérdida de producto potencial de México, valor que se ha transferido a Estados Unidos de América.

Así, resulta necesario establecer una política de empleo de largo término que incluya una planeación de la inversión y que ésta contenga la promoción intensiva del empleo. En la actualidad no se tiene una política enfocada hacia el empleo; en las medidas de política económica no se considera el efecto en éste; por lo mismo se ignora cómo el esfuerzo presupuestario modifica las relaciones básicas de generación de nuevas plazas, tanto de manera directa como indirecta. Las decisiones de la política económica se toman por índices monetarios no por los efectos en el empleo. Se requiere que el Congreso de la Unión establezca que la aprobación de cualquier medida de política económica esté sujeta a la medición de sus efectos en el empleo, en términos de crecimiento del mismo y de su calidad.

Desde esta perspectiva de planeación resulta importante revisar el esfuerzo de la OIT por medio del Programa de Inversiones Intensivas en Empleo (PIIE), para ayudar a sus Estados miembro a maximizar los alcances en materia de empleo y en el desarrollo económico nacional de las inversiones en infraestructura. Esto se lleva a cabo con base en el enfoque intensivo en empleo, que propone el uso

La Regulación de los Centros Cambiarios

de tecnología que permita una utilización óptima de la mano de obra como recurso predominante en los proyectos de infraestructura, al tiempo que garantice la rentabilidad y la salvaguardia de la calidad.

Un enfoque de esta naturaleza puede contribuir a una discusión sistemática de los problemas del país, ya que en vez de que sean las cifras monetarias las que definan la orientación de la política económica, el centro de la discusión serían las personas y su bienestar.

En el sector agropecuario, particularmente afectado por la apertura comercial y los cambios en la política económica, ha ocurrido una disminución de la fuerza de trabajo agrícola que se ha reflejado en una pérdida neta de dos millones de empleos.

En contraste con lo ocurrido en el campo, en los últimos 11 años el empleo en las actividades no agropecuarias aumentó 9.8 millones de personas, 21 mujeres en 42.4% de los casos. El empleo femenino creció a mayor ritmo que el masculino en las diversas posiciones en el trabajo.

Tampoco hay una política de Estado encaminada a edificar un sistema de seguridad social (mecanismos de jubilación, pensiones, renta básica, asistencias médica y sanitaria) que pueda garantizar en el futuro cercano un nivel de vida digno para quienes engrosaran las filas de la tercera edad.²⁹ Sin instancias adecuadas para el cuidado de los ancianos y los enfermos, dada la división tradicional del trabajo, es de preverse que sean las mujeres quienes asuman esa responsabilidad.

²⁹ Se calcula que en 2050 uno de cada cuatro habitantes tendrá más de 64 años (CONAPO, op.cit., p. 14).

II. Aspecto Económico: Las remesas.

a. Definición de remesa.

El *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española* define **REMESA** como aquella remisión que se hace de una cosa de una parte a otra.

Las remesas, desde el punto de vista económico, son recursos monetarios que los emigrantes obtienen trabajando en el extranjero y luego envían a su país natal, como una de las consecuencias más visibles de la emigración en las naciones en que ésta se origina. El envío de recursos de los trabajadores que emigran a Estados Unidos de América a sus familias y comunidades no es exclusivo de los países latinoamericanos; se calcula que las remesas ascienden en todo el mundo a más de 71,000 millones de dólares, de los cuales más de 5,700 millones se destinan a América Latina y el Caribe.

En el sistema de balanza de pagos, las remesas familiares son una forma de transferencias de recursos que las personas residentes en el extranjero envían a sus familiares en sus países de origen y que suministran de forma gratuita. Esta variable es parte de los bienes y servicios y activos financieros que se transfieren sin contrapartida como es el caso de los alimentos y las medicinas que se suministran gratuitamente a zonas desbastadas por fenómenos naturales. De ahí, la importancia de esta variable, en la balanza de pagos y en el sistema de cuentas nacionales del país compilador.

En las Reglas a las que deberán sujetarse las Instituciones de Crédito y las empresas que presten el servicio de transferencias de fondos de manera profesional, se señala que se entenderá por REMESA “en singular o plural, a la cantidad en moneda nacional o extranjera proveniente del exterior, transferida a través de empresas, originada por una persona física denominada remitente para

La Regulación de los Centros Cambiarios

ser entregada a otra persona física denominada beneficiario, y que en la terminología de la Balanza de Pagos se identifica como “remesa familiar”.³⁰

Las remesas son enviadas por todos los tipos de emigrantes: legales o ilegales; permanentes y temporales; de clases baja y alta; adultos y jóvenes; solteros y casados; mujeres y hombres.

La decisión de enviar remesas depende de diversos factores. Algunos estudios señalan que la cantidad de dinero varía en función de la edad, el mercado de trabajo de Estados Unidos de América, la experiencia, los ingresos mensuales, el lugar de residencia en aquel país, el dominio o derecho de propiedad sobre su lugar de residencia, el acceso al capital, la duración del viaje y los costos de la emigración.

Algunos de los medios más comunes han sido cheques, órdenes de pago y transferencias telegráficas, así como envíos electrónicos, mensajería o correo expreso, servicio postal, entrega personal o por medio de amistades y familiares y envíos en especie, como ropa y otros artículos de consumo. Además, los emigrantes que han trabajado por un lapso suficientemente largo en Estados Unidos de América como para contar con seguro social pueden enviar esos fondos a otros países.

Un estudio reciente sobre instituciones financieras no bancarias (IFNB), efectuado por el Departamento del Tesoro de Estados Unidos de América, incluye un examen de dos de los sistemas más frecuentes para efectuar las remesas: la transmisión de efectivo y las órdenes de pago. Desde luego, los emigrantes también envían su dinero por medio de tiendas especializadas, embajadas y organizaciones religiosas.

³⁰ Segunda de las “Reglas a las que deberán sujetarse las Instituciones de Crédito y las empresas que presten el servicio de transferencias de fondos de manera profesional”, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 29 de octubre de 2002.

La Regulación de los Centros Cambiarios

El sector tiene alrededor de 43,000 módulos de servicio; en 1996 efectuó 36 millones de transferencias y está dominado por dos empresas: la Western Union y Money Gram.

Los módulos para enviar dinero se ubican sobre todo en los seis estados con mayor población inmigrante: California, Nueva York, Texas, Nueva Jersey, Florida e Illinois.

Como se dijo, las preferencias de los emigrantes sobre cómo enviar sus remesas dependen de su país de origen. Por ejemplo, los salvadoreños parecen inclinarse por las pequeñas empresas de mensajería (66% de los envíos), 20% utiliza remitentes de dinero y 10% recurre a “encomenderos”, que llevan el dinero personalmente en viajes frecuentes.

Los dominicanos rara vez utilizan los servicios internacionales descritos; más de dos tercios de sus envíos los hacen por medio de su propia industria de “remesadores”, que ofrecen mejor precio y servicios de mayor calidad. Esos intermediarios tienen licencia (permiso) para operar en Estados Unidos de América al amparo del Código de Transferencia de Dinero y han creado la Asociación Dominicana de Empresas Remesadoras de Divisas.

El negocio es tan extenso en la República Dominicana, que se tiene un sistema computarizado y muy eficiente: a menudo los fondos remitidos (por lo general alrededor de 220 dólares mensuales) se entregan directamente en los hogares de los beneficiarios el mismo día en que son enviados de Estados Unidos de América sin necesidad de ir a recogerlos. Sin embargo, el gobierno estadounidense ha manifestado su preocupación sobre la posibilidad de que algunos de los remesadores sean una pantalla del lavado de dinero.

La Regulación de los Centros Cambiarios

Los mexicanos suelen enviar su dinero mediante transferencias por cable u órdenes de pago; muchos también lo llevan personalmente a su hogar o lo envían por cheque o en efectivo.

A las transferencias por cable corresponde gran parte del negocio de México pues, aparte de la seguridad en los envíos, los bancos mexicanos cobran onerosas comisiones para cambiar los cheques y las órdenes de pago a quienes no son sus cuentahabientes, como es el caso de muchos beneficiarios. También hay muchos otros negocios pequeños de transferencia de dinero que tienden a concentrarse en grupos específicos de emigrantes y suelen cobrar más por la operación.

En cuanto al monto de las remesas, la mayoría de los cálculos se basa en la balanza de pagos informada al Fondo Monetario Internacional (FMI) por los bancos centrales de los países receptores. Se considera que las cifras suelen ser una subestimación de los montos reales, pues sólo incluyen los flujos registrados de manera oficial en la balanza de pagos. Esto resulta problemático, ya que sólo cierto porcentaje de las remisiones fluye mediante el sistema bancario oficial.

En México se ha dado el seguimiento más elaborado de las remesas. El Banco de México amplió su ámbito de estudio en 1989 para que, además de las órdenes postales y las transferencias telegráficas, se consideraran envíos de dinero y cheques personales; esos fondos entraron al sistema mediante instituciones bancarias y casas de cambio.

Sin embargo, en 1993 el banco central decidió considerar el dinero que fluía hacia México –y que no estaba siendo contabilizado- mediante transferencias electrónicas hacia una amplia gama de bancos y otras instituciones financieras, transferencias de bolsillo y transferencias en bienes o servicios.

Otra fuente importante de dólares en esos países son los pagos de seguridad social. Por ese concepto México recibe los segundos pagos más altos en el mundo y la República Dominicana ocupa el décimo cuarto lugar.

b. Uso de las remesas.

Buena parte de la literatura trata de cómo gastan los receptores (generalmente las esposa, hijos, padres y hermanos) las remisiones y sus implicaciones (con frecuencia en términos de costos y beneficios) para las economías de esas comunidades.

En su mayoría los recursos se destinan a satisfacer necesidades de subsistencia, como comida, ropa y atención médica, las cuales absorben una porción significativa del ingreso de esas familias. Los fondos también se gastan en construir o mejorar las viviendas, comprar tierras o ganado y adquirir artículos como lavadoras y televisores. A menudo sólo un pequeño porcentaje de los ingresos se destina al ahorro y las llamadas inversiones productivas (por ejemplo, actividades que generan ingresos y empleo, como la compra de tierras o herramientas, el inicio de un negocio y otras actividades con el propósito de multiplicar los recursos).

Pero más allá de las características socioeconómicas y demográficas de los hogares receptores de remesas, existen otro tipo de factores de carácter contextual que definen la relación entre remesas y desarrollo (inversiones productivas). Entre algunos de estos factores podríamos considerar a los programas y políticas gubernamentales para incentivar el uso productivo de las remesas, los antecedentes empresariales de los migrantes, las oportunidades reales de inversión, el ambiente social y político, entre otros.

Los investigadores no están de acuerdo en cuanto a si los receptores emplean los fondos de manera productiva y racional o de manera errónea (derroche). Aun si

La Regulación de los Centros Cambiarios

ocurriera lo primero y tienen efectos de multiplicación en la localidad, persiste la pregunta de si la comunidad y el país en conjunto mejoran su situación por recibir estos ingresos. Algunos critican a los emigrantes por usarlos sólo en necesidades de consumo de corto plazo (que incrementan la demanda de importaciones) y no lo suficiente en el ahorro o en inversiones productivas. Se considera que los ingresos se deben canalizar al desarrollo, pequeños negocios y otros proyectos que incrementen la producción y los ingresos locales al tiempo que reduzcan el desempleo.

Otros, sin embargo, creen que los emigrantes utilizan las remesas de manera muy racional. Los ingresos y el desarrollo local dependen en su mayoría del entorno. La crítica de los patrones de consumo ignora la situación personal, al igual que las condiciones estructurales (económicas, sociales y políticas), en que se toman las decisiones. Estos investigadores también plantean que las críticas ignoran la naturaleza particular de las transferencias y las oportunidades limitadas para la inversión en baja escala en la comunidad (sin importar la presencia de ingresos) y el capital social y financiero que se necesita para comenzar un negocio. Dadas las circunstancias en los diferentes países por ejemplo, la falta de acceso al crédito, una pobre infraestructura, etc.), los emigrantes están tomando decisiones racionales sobre el uso de sus remesas cuando efectúan inversiones estables como la compra de ganado o hacen mejoras en el hogar o compran artículos de consumo que tienen repercusiones, como el incremento de la demanda y la reducción del desempleo.

De acuerdo con **Sharon Russell**, los factores que influyen en el uso productivo de las remesas muy probablemente sean los mismos que definen las inversiones de los capitalistas extranjeros en los países en desarrollo: un ambiente políticamente estable, políticas macroeconómicas sensibles a las necesidades del capital

La Regulación de los Centros Cambiarios

extranjero, inversiones adecuadas en capital humano y mecanismos institucionales que garanticen tasas de ganancia atractivas.³¹

Para comprender las repercusiones de las remesas en las economías de origen de los trabajadores que las envían es útil confrontarlas con los indicadores económicos clave. En varios países, esos envíos representan de 8 a 15% del Producto Interno Bruto (PIB) y 7.7% de las ventas externas.

En Guatemala, los 350 millones de dólares en remesas duplican la ayuda externa de Estados Unidos de América en 1996 (35.8 millones) y equivalen aproximadamente a 16% de las exportaciones y 2.5% del producto global³².

Las remesas tienen considerables efectos en la República Dominicana. De acuerdo con la Embajada de Estados Unidos de América en Santo Domingo, representan la fuente de dólares más constante de la economía: sin ella la moneda (el peso) probablemente sería menos estable, las importaciones tendrían que disminuir y serían altas las posibilidades de que hubiese un voluminoso déficit comercial. En 1996, el PIB dominicano fue de 11,300 millones de dólares y las exportaciones sumaron 765 millones. En ese año las remesas representaron de 7 a 8% del producto global y exceden por mucho los 13.3 millones de dólares anuales de ayuda externa de Estados Unidos de América.³³

En cuanto a los usos específicos de los remitentes, éstos podrían tener mayor control del destino de sus envíos (por ejemplo, con una cuenta de ahorros); asimismo, un organismo binacional de desarrollo económico (creado con las tarifas de las visas y los impuestos sobre salarios) o una entidad privada podía proveer de garantías a comunidades que aglutinaran los recursos recibidos para

³¹ Cfr. Russell, Sharon Stanton. "Migrant Remittances and Development", *International Migration*, Vol. XXX, Núm. 3-4. 1992.

³² Departamento de Comercio de Estados Unidos, Guatemala Business Fact Sheet, recibido de la oficina comercial guatemalteca, Embajada de Guatemala, y Estimates of Personal Remittances Abroad by the U.S. Foreign-Born Population 1991-1996, 1997.

³³ Banco Central de la República Dominicana, "Estadísticas económicas al 31 de diciembre de 1996".

La Regulación de los Centros Cambiarios

proyectos de desarrollo local. También las redes sociales, como son las iglesias, podrían canalizar los envíos a proyectos de desarrollo en las comunidades locales. Este tipo de proyectos ya se han llevado a cabo de manera espontánea en algunos lugares.

Por lo que se refiere a México, un grupo de emigrantes de Zacatecas, se organizó en Los Angeles para canalizar fondos para construir una escuela y una carretera en su pueblo natal. Lo mismo ha ocurrido en El Salvador, por ejemplo, el Fondo Social de Inversiones canaliza envíos de dinero a obras públicas como agua potable y electrificación. En Los Angeles, residentes de San Isidro, El Salvador, crearon por su cuenta una organización sin fines de lucro en 1992 llamada ASIC (Asociación de Sanisidrenses Residentes en California, para recabar fondos para financiar proyectos de desarrollo comunitario). Aunque han apoyado económicamente algunos proyectos, incluyendo la biblioteca del pueblo, no han tenido resultados positivos, debido en gran parte a que el pueblo no ha podido definir los proyectos. Otra organización, la FUSEC (Fundación Sanisidrense para la Educación y la Cultura) también se constituyó en 1992 por iniciativa de los maestros para solventar el problema de falta de libros para estudiantes, para lo cual dependen de la ASIC para equipar la biblioteca.

En Guatemala, la compañía Ace Hardware formó una sociedad con Cemaco a fin de que los inmigrantes en Estados Unidos de América compraran equipo y accesorios en Ace, los pagaran y que sus parientes los recogieran en Guatemala.

En un programa similar en la República Dominicana, en asociación con tiendas de electrodomésticos, se ofrece la entrega de éstos en 24 horas o menos de un aparato o servicio (como el médico), el cual es ordenado y pagado en Estados Unidos de América y entregado en la República Dominicana. Otros programas recientes incluyen la transferencia directa de recursos a un banco para cubrir el pago de préstamos, así como para sufragar gastos de escuelas, supermercados, cuentas de luz y teléfono usando sus envíos de dinero.

Este tipo de proyectos no son nuevos, pues en el pasado los emigrantes en Turquía y Yugoslavia se organizaron para concentrar sus esfuerzos de desarrollo. Una vez más, las empresas de trabajadores y las inversiones de los emigrantes en la industria no tuvieron éxito, salvo algunos casos. En una región de Italia, los emigrantes que regresaron comenzaron negocios propios y en Eslovenia, un grupo de emigrantes fundó una fábrica que aún produce equipo hidráulico³⁴.

Respecto al tema de algunas experiencias gubernamentales orientadas a incentivar la inversión productiva de las remesas, tenemos que el gobierno pakistaní, por ejemplo, ha ofrecido incentivos a las familias de los migrantes para invertir sus remesas en negocios e inversiones productivas. Diversos incentivos se han instituido para promover inversiones de remesas en proyectos industriales y otras actividades empresariales, fundamentalmente vía la Fundación Pakistaní en el Exterior. El gobierno, a través de esta fundación, ofrece a los migrantes acceso a programas de bienestar social, información para la inversión de sus remesas, exenciones fiscales relacionadas con la importación de equipo, tasas de interés preferenciales en los depósitos en moneda extranjera y el acceso a parques industriales de creciente creación. A fin de evaluar el impacto de estos programas oficiales, **AJ Sofranko y Khan Idris** levantaron una encuesta en 170 hogares receptores de remesas. Los autores encontraron que sólo una tercera parte de estos hogares utilizó remesas en algún tipo de actividad productiva. Sin embargo, este gastó significó únicamente 13 por ciento del total del ingreso por concepto de remesas.³⁵

Los autores se cuestionan por qué se destina una cantidad tan pequeña de remesas a la inversión productiva, pese a los programas del estado paquistaní orientados en esa dirección. Los autores analizan si la familia extendida es un

³⁴ Cfr. Rosemarie Rogers, "Return Migration, Migrant's Savings and Sending Countries' Economic Development: Lessons From Europe", *Report of the Commission for the Study of International Migration and Cooperative Economic Development*, Government Printing Office, Washington, 1990.

³⁵ Cfr. Sofranko, AJ. y Khan Idris. "Use of Overseas Migrants' Remittances to the Extended Family for Business Investment: A Research Note", *Rural Sociology*, Núm. 64(3), pp. 464-481. 1999.

obstáculo para el desarrollo (de acuerdo con las teorías de la modernización) en contraposición con las teorías del capital social, que ven a la familia extensa o extendida, no como un obstáculo sino como una característica que puede potenciar o que potencia el desarrollo económico y/o el progreso económico. La conclusión de este trabajo es que las características de las familias *per se* no son los aspectos que determinan si las familias invierten o no sus remesas de manera productiva; los mejores predictores sobre la inversión productiva de las remesas fueron dos: a) La experiencia de la familia o de alguno de sus miembros en actividades empresariales o de negocios, y b) si el jefe(a) de familia tenía conocimiento o conciencia de las oportunidades de inversión en algún tipo de negocio. Así, quizá la clave para entender el destino productivo de las remesas descansa en explicar y entender, cómo las familias se involucran en los negocios y cómo aprenden acerca de las oportunidades de inversión.

Llama la atención que los hallazgos sobre Pakistán de Sofranko e Idris coinciden con los de **Douglas Massey y Lawrence Basem** sobre México, ya que en ambos casos se plantea que los antecedentes empresariales de los migrantes constituyen el predictor más importante en el uso productivo de las remesas.³⁶

El caso de Turquía es un buen ejemplo del fracaso de políticas gubernamentales que ven en las remesas la "panacea" del desarrollo económico. Durante los años sesenta existió una política explícita por parte del gobierno turco por incentivar la migración internacional. Para fines de los ochenta, alrededor de 2.1 millones de turcos residían en Europa Occidental, de los cuales 1.5 millones residían en Alemania. Sin embargo, contrario a las expectativas gubernamentales, los ahorros y las remesas de los migrantes no se invirtieron en la agricultura o en la industria.³⁷

³⁶ Cfr. Massey, Douglas S. y Lawrence Basem. "Determinants of Savings, Remittances, and Spending Patterns among u.s. Migrants in Four Mexican Communities", *Sociological Inquiry*, Vol. 62, Núm. 2, pp. 185-207. 1992.

³⁷ Paine, Suzanne. *Exporting Workers: The Turkish Case*, Cambridge University Press, Cambridge. 1974.

Rinus Pennix sostiene que el efecto positivo de las remesas para el desarrollo de áreas rurales y los sectores de pequeña y mediana escala en áreas urbanas ha sido marginal. El enorme capital proveniente del exterior se disemina en muchos manos y es absorbido por la estructura económica existente, creando una nueva o fortaleciendo la demanda existente, pero sin modificar significativamente el aparato productivo actual. Cuando los migrantes turcos regresan a su país de origen con la idea de establecer algún tipo de negocio, tienden a asentarse en ciudades medias y grandes, en lugar de sus comunidades rurales de origen. Ello exacerba las desigualdades en el desarrollo económico y las desigualdades regionales.³⁸

En el caso de Grecia los migrantes que regresan a su país de origen tienden a asentarse en zonas urbanas en lugar de zonas rurales; además las remesas son empleadas principalmente en la construcción de casas, lo que implica una inflación de los bienes raíces; ello también hace más inaccesible la vivienda para la población no migrante.³⁹

En España y Portugal las remesas han significado importantes beneficios para las economías de ambos países. Las remesas han impulsado la ampliación del mercado interno, pero al mismo tiempo han significado un deterioro en ciertos aspectos: "...mientras que la emigración ha resultado en un mejoramiento de la infraestructura física de muchas regiones expulsoras, no ha significado un cambio en la estructura económica y social que promueve la migración."⁴⁰

En el caso de dos pequeñas islas del Pacífico Sur, Tonga y Samoa, existe muy poca evidencia acerca de que las remesas de los migrantes sean ahorradas o

³⁸ Cfr. Pennix, Rinus. "A critical review of theory and practice: The case of Turkey". *International Migration Review*, Vol. 16, pp. 781-818. 1982.

³⁹ Cfr. Gitmez, Ali S. "Migration without development: the case of Turkey" en Demetrios G. Papadmetriou y Philip L. Martin, *The Unsettled Relationship: Labor Migration and Economic Development*, Greenwood Press, New York, pp. 115-134. 1991.

⁴⁰ Cfr. Gregory, David y Cazorla Pérez. "Intra-European migration and regional development: Spain and Portugal" en Rosemarie Rogers (ed.) *The Effects of European Labor Migration on Sending and Receiving Countries*, Westview Press, Boulder, pp. 231-262, Colorado, 1985.

La Regulación de los Centros Cambiarios

invertidas productivamente. El hecho de que las remesas se gasten y no se inviertan o se ahorren, pareciera ser una respuesta racional a la escasez de oportunidades para llevar a cabo inversiones rentables y al ambiente social.

Respecto al caso de los países centroamericanos, con relación al uso productivo de las remesas, **Pablo Serrano** señala que no ha habido un avance claro respecto a la situación prevaleciente en la década de los ochenta. Las remesas se siguen dedicando en su mayoría al consumo, principalmente de alimentos, y sólo una pequeña parte se destina al ahorro o a inversiones, entre las que destacan la vivienda y la compra de terrenos. Como resultado de la liberación de los sistemas cambiarios en los diversos países centroamericanos, las remesas fluyen ahora a los circuitos financieros normales, pero no han tenido un efecto importante en el aumento del ahorro bancario en la región. Serrano destaca el hecho de que dentro de los usos productivos de las remesas se deben incluir a las inversiones en capital humano, sobre todo las destinadas a la educación (aprendizaje del inglés) y a la salud.⁴¹

Particularmente sobre el caso salvadoreño **Gabriel Siri y Vilma de Calderón** señalan que a principios de la década de los noventa, el Banco Central de Reserva creó el Programa Crediticio para Personas Emisoras de Remesas Familiares del Exterior, mediante el cual se establecían líneas de redescuento destinadas a financiar hasta 90 por ciento de los créditos otorgados por el sistema financiero a los emigrantes salvadoreños o a sus familiares en El Salvador. La línea podía usarse para la compra de casas y terrenos y para financiar el establecimiento o la ampliación de una microempresa o un pequeño negocio o taller. También podía usarse para capital de trabajo o adquisición de bienes de capital. Sin embargo, los autores señalan que la utilización de estas líneas de crédito ha sido muy limitada, no obstante que el monto disponible ha sido amplio.⁴²

⁴¹ Cfr. Serrano, Pablo. "Remesas familiares y colectivas de los emigrantes centroamericanos en Estados Unidos", *Comercio Exterior*, Vol. 50, Núm. 4, pp.305-310. 2000.

⁴² Cfr. Siri, Gabriel y Vilma de Calderón. *Uso productivo de las remesas familiares en El Salvador*, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), San Salvador, El Salvador. 1996.

Las experiencias hasta aquí reseñadas se han referido primordialmente al uso y fomento de las remesas individuales. Sin embargo, una veta importante que se recomienda explorar en diversos trabajos es el de las remesas colectivas o comunitarias y las formas en que se podría fomentar su uso productivo. El monto de las remesas colectivas es relativamente pequeño en comparación con el monto total, que normalmente está compuesto por transferencias individuales. Para el caso de los países centroamericanos, Serrano estima que las remesas colectivas constituyen alrededor de uno por ciento del monto total. Por lo tanto, las remesas colectivas no son importantes por su monto actual, sino porque conforman un recurso de calidad.

A diferencia de las remesas familiares, las remesas colectivas son recursos que se destinan predominantemente a la inversión (aunque no necesariamente productiva), además de que pueden responder mejor que otras fuentes a modalidades de financiamiento.

Lindsay Lowell y Rodolfo O. de la Garza plantean, apoyándose en la experiencia mexicana y centroamericana, que el surgimiento de nuevos actores y nuevas prácticas para fortalecer y diversificar el uso de las remesas durante los noventa, ha sido un proceso paralelo al surgimiento de un gran número de asociaciones de migrantes en los Estados Unidos que crecientemente están contribuyendo al desarrollo de sus comunidades vía las remesas colectivas.⁴³

c. Costos y Beneficios.

Se trata desde dos perspectivas opuestas. Desde el punto de vista de la primera las remesas constituyen un mejoramiento de la calidad de vida de los receptores, ya que éstos las usan para satisfacer necesidades básicas.

⁴³ *Cfr.* Lowell, Lindsay y Rodolfo O. De la Garza (). The Developmental Role of Remittances in U.S. Latino Communities and in Latin American Countries. A Final Project Report. 2000.

La transferencia de fondos es un beneficio directo para quienes más los necesitan. Incluso, quienes apoyan las remesas declaran que la investigación de éstas ha menospreciado su papel en la promoción del desarrollo económico, toda vez que generan grandes ingresos y multiplican el empleo.

En escala macroeconómica, las remesas con frecuencia proveen de una significativa corriente de divisas, incrementan los ingresos nacionales, financian importaciones y contribuyen a la balanza de pagos. Las remesas también han transnacionalizado la vida económica, social y política y han contribuido a que se expanda el envío de dinero por medios electrónicos, así como las compañías de mensajería y las que se dedican a la compraventa de dólares.

Algunos de los **beneficios** que producen las remesas son:

1. Aligeran las restricciones de divisas y mejoran la balanza de pagos.
2. Permiten importar bienes de capital y materias primas para el desarrollo de la industria.
3. Son una fuente potencial de ahorro y de formación de capital.
4. Constituyen una contribución neta de recursos; incrementan el nivel de vida de quienes las reciben.
5. Mejoran la distribución de los ingresos.

Asimismo, algunos de los **costos** que producen las remesas son:

1. Son impredecibles.
2. Se gastan en bienes de consumo, lo cual incrementa la demanda, eleva la inflación e impulsa los niveles de salarios.
3. Se traduce en poca o nula inversión en actividades que generan capital de inversión para el desarrollo.

La Regulación de los Centros Cambiarios

4. El alto contenido importado de los bienes que se consumen aumenta la dependencia de las importaciones y agrava el problema de la balanza de pagos.
5. Reemplazan otras fuentes de recursos, lo que incrementa la dependencia, relaja los hábitos de trabajo y profundiza los posibles efectos negativos de los emigrantes que regresan.
6. Se gastan en inversiones “no productivas o personales”, como bienes raíces y vivienda.
7. Crean envidia y resentimiento e inducen los gastos de consumo entre los no emigrantes.

En el siguiente cuadro se puede comparar la cantidad que recibieron 10 países latinos por concepto de remesas durante 2001; asimismo, al final del cuadro se muestra la cantidad que obtuvieron, en su conjunto, los mencionados países:

Figura 1. Remesas hacia América Latina 2001,

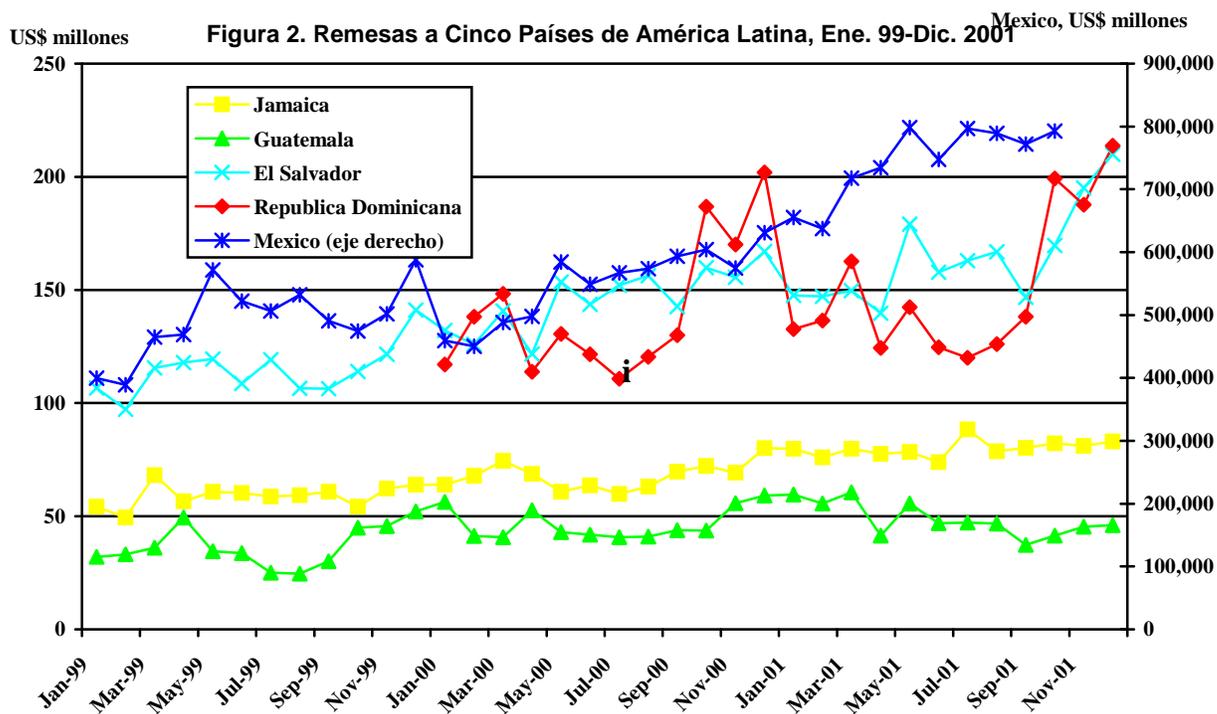
País	Remesas
Colombia	\$670,000,000*
Cuba	\$930,000,000*
Rep. Dominicana	\$1,807,000,000
El Salvador	\$1,972,000,000
Guatemala	\$584,000,000
Honduras	\$400,000,000
México	\$9,273,747,000
Nicaragua	\$610,000,000
Jamaica	\$959,200,000
Ecuador	\$1,400,000,000
Diez Países	\$18,605,947,000

Fuente: Bancos Centrales de cada país a excepción de Cuba (ECLAC), Colombia (Banco Mundial), Ecuador (El Economista, Enero 2002).

La Regulación de los Centros Cambiarios

* Información de 1999.

Las Remesas continúan fluyendo en América Latina sin demostrar señales de disminución. Tal como lo demuestra la figura 2, el flujo mensual de las remesas en ciertos países ha continuado con una tendencia escalonada durante los últimos años.



Aunque las inversiones directas sólo representan un modesto porcentaje del uso que se da a los envíos en la República Dominicana, el Salvador y México, los estudios muestran evidencia de que éstos estimulan los negocios.

En El Salvador, los pequeños negocios que recibían envíos se apoyaban mucho en ellos, lo cual reducía la necesidad de crédito bancario. **López y Seligson** estudiaron el uso de las remesas en pequeños negocios y encontraron que un tercio de éstos dependía de los envíos para comenzar y dos tercios para mantener sus empresas; con lo cual, los envíos casi tomaron el papel del ingreso normal del

La Regulación de los Centros Cambiarios

negocio, ya que éste no estaba disponible, por los problemas sociales, políticos y económicos de El Salvador⁴⁴.

En México, los migradólares han incrementado las posibilidades de formación de empresas y la inversión productiva de familias y comunidades, aunque con frecuencia los recursos (ahorros) los traen los emigrantes y ellos mismos los usan en vez de enviarlos a sus familias mientras trabajan en el extranjero.

La conclusión fue que la constitución de negocios es un proceso de decisión lógica de los emigrantes, pero que para convertirse en empresarios también se requieren ciertos recursos, educación, habilidad ocupacional, factores económicos y trabajo familiar (además del ambiente económico y político). El pequeño tamaño relativo de los negocios y su escasa generación de empleo se atribuyó a las condiciones imperantes en México más que a problemas de los propios negocios. Además, mientras los envíos contribuyen al desarrollo económico al proveer capital para la expansión de los negocios, lo hacen en el entorno de otras influencias y no pueden ser el único puntal para el desarrollo.

Por otra parte, en la medida en que el tiempo de estancia de los emigrantes en los países anfitriones se incrementa, disminuye la cantidad promedio de remesas enviadas por trabajador, es decir, los emigrantes de corto plazo tienden a enviar más remesas a sus países de origen, que los de largo plazo, lo cual tiene serias implicaciones para el desarrollo del país exportador de trabajo.

Al reconocer que las remesas son un recurso importante para los países que exportan trabajo, algunos gobiernos han intentado usar programas para atraer estos fondos e impulsar su inversión en los países.

⁴⁴ *Cfr.* José Roberto López y Mitchell Seligson, "Small Business Development in El Salvador: The impact of Remittances", informe de la Commission for the Study of International Migration and Cooperative Economic Development, Government Printing Office, Washington, 1990.

La Regulación de los Centros Cambiarios

Los investigadores que consideran los envíos como una fuente potencial de financiamiento, plantean la reducción del costo del envío de dinero hasta la creación de un ambiente e infraestructura en los países de origen que promueva y recompense la inversión.

Otros investigadores están interesados en averiguar por qué los envíos contribuyen de modo importante al desarrollo de algunas comunidades y en otras no lo hacen. Todas las propuestas giran en torno de si debiera haber una actitud liberal hacia los envíos, si la atención debería centrarse en el fomento de un clima político y económico y si es necesario intervenir más (y de qué manera hacerlo).

Los emigrantes que hicieron “el mejor” uso de envíos eran relativamente educados, tenían cuentas en el banco y procedían de países con una gran tradición de ahorro. Asimismo, se indicó que cuando se instrumentaron planes burocráticos para impulsar los envíos y la inversión, los emigrantes enviaron sus remesas por medios no oficiales, contrario a lo que se intentaba.

Los factores relevantes para fomentar los envíos son: un ambiente político estable, bajos índices de inflación, escasa relevancia del mercado negro o tipos de cambio unitarios, devaluaciones de la moneda, incrementos de las tasas internas de interés, medios seguros para la transferencia de dinero, y servicios bancarios nacionales en el país de empleo.

En cuanto al incremento del flujo de envíos, se tiene que valorar ciertos factores:

1. Transferencias obligatorias: Algunos gobiernos han tratado de incrementar los flujos mediante acuerdos de cooperación entre los países que envían trabajadores y los que los reciben con medidas como la deducción de cierto porcentaje de los ingresos y requiriendo que se transfiera de regreso al país de origen. Las políticas de transferencias obligatorias han sido eficaces en flujos de trabajo organizados por medio de canales oficiales bilaterales

cuando los gobiernos tienen acceso y control sobre los ingresos de los emigrantes. Ejemplos de países donde se exige a los trabajadores que remitan un porcentaje significativo de sus ingresos son China y Japón.

2. Menores costos de envío: Remitir dinero mediante transferencias por telégrafo, órdenes de pago y empresas de mensajería resulta oneroso, pues el envío representa 15% del monto inicial y se pierde otro 10% en el cambio de moneda. Por tanto, debido a los costos de transferencia, la cantidad de dinero disponible para quien lo recibe puede ser hasta 20-25% menor que lo que se remite. Se ha propuesto abrir sucursales de bancos nacionales en los países donde laboran los emigrantes, expandir las oficinas bancarias o al menos receptoras en áreas rurales y formar sociedades entre bancos de Estados Unidos de América y otros países, servicios postales y empresas de transferencia de dinero y casas de cambio. También se podrían aplicar tasas de cambio estándar, y los bancos de los países que envían o reciben podrían trabajar en conjunto con compañías de transferencia telegráfica y de mensajería para asegurar que los envíos se depositen en cuentas de ahorro, además de que se debe mejorar la regulación sobre transmisores internacionales de dinero.
3. Incentivos temporales: Eliminar cualquier obstáculo para que los emigrantes envíen el dinero a sus hogares deriva la apertura de cuentas de ahorro (en vez de efectivo para consumo), recibir tasas más altas de interés que las normales, mejores tipos de cambio, exenciones aduaneras e impositivas, préstamos a bajo interés, acceso al crédito y asistencia técnica, asesoría para pequeños negocios y atención en áreas rurales. Otras propuestas de corto plazo para aumentar el flujo de remesas a un país son la promoción de visitas de retorno, turismo, regreso después del retiro, apoyos para empresas pequeñas y actividades sin fines de lucro que alienten el desarrollo. Por ejemplo, en Sri Lanka, Bangladesh, Pakistán y la India se permiten las cuentas en moneda extranjera, que pagan tasas de interés por

encima de las de mercado y conceden tipos de cambio preferenciales. La India también acoge ingresos para ciertas inversiones de los emigrantes, mientras que Polonia otorga una tasa de cambio mejor para los cheques de la seguridad social. En Pakistán los emigrantes tienen el aliciente de gastar su dinero en el país, mediante tiendas francas en el aeropuerto en vez de comprar en el país donde trabajan. Algunos bancos salvadoreños han establecido filiales en ciudades de Estados Unidos de América donde hay comunidades de esa nacionalidad, como California, Nueva York, Texas y Washington, con el propósito de incrementar su participación en las remesas.

Además, se ha sugerido que las remesas estarían seguras y se emplearían de modo productivo si antes de gastarse ingresaran en el sistema bancario. Por ejemplo, los fondos adicionales que entraran en el sistema podrían permitir a los bancos que aumentaran el número de préstamos, lo cual estimularía los negocios. Una propuesta como ésta pudiera requerir de una alianza entre bancos y empresas de transferencia de fondos y de mensajería, con lo que el dinero se encauzara directamente a una cuenta. Una vez que los fondos ingresen al banco y se utilicen las transferencias electrónicas, el costo de transacción disminuirá, haciendo más eficientes las remesas, reduciendo la presión sobre el tipo de cambio, bajando la inflación, disminuyendo la balanza de cuenta corriente y proveyendo a los bancos de más fondos para préstamos e inversiones.

Una idea que los bancos de inversión europeos ya habían probado es la titularización de los activos, que consiste en prestar dinero a bancos mexicanos con base en las entradas esperadas de envíos. Por ejemplo, en agosto de 1996, SBC Wasburg, Inc. vendió 100 millones de dólares de bonos al Banco Internacional en México. El año anterior, J.P. Morgan Securities Inc. y Merrill Lynch Co. vendieron 206.5 millones de dólares en bonos al Banco Nacional de México (Banamex)⁴⁵. Estas transacciones permitieron que los bancos emitieran

⁴⁵ Véase, Brendan M. Case, "Cashing in on Immigration", The New York Times, 14 de septiembre de 1996.

La Regulación de los Centros Cambiarios

bonos garantizados antes de tener el dinero, basados en los envíos que se esperaba entraran en el sistema por medio de transferencias electrónicas para luego reinvertir el dinero cuando de hecho lo recibían. Una sugerencia relacionada es la idea de animar a los bancos que participan en estos envíos de recursos a invertir algunos de estos fondos en los países de donde provienen.

Otra propuesta es la creación de bancos remitentes nacionales o regionales del Caribe, para vincular la emigración con el desarrollo. Estas instituciones financieras interamericanas podrían ser supervisadas por organizaciones privadas y por organismos nacionales y regionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, que podrían ayudar a seleccionar inversiones futuras. Los emigrantes depositarían sus envíos en los bancos, los que transferirían el porcentaje solicitado de las remesas (directamente o en pago de dividendos a las inversiones) a las familias de los mismos. El resto de los fondos permanecería en los bancos y se emplearía como apalancamiento para apoyo internacional y regional en proyectos de desarrollo. Los fondos también podrían ir a inversiones para proyectos locales o usarse como financiamiento adicional para el desarrollo de pequeños negocios, así como para apoyo técnico⁴⁶.

Esta propuesta resolvería el problema de los gobiernos por carecer de los fondos correspondientes que se requieren a menudo para recibir ayuda internacional para proyectos y para transferir fondos de modo más seguro y barato de lo que se hace en la actualidad.

Un aspecto por considerar, sin embargo, es que la gente de áreas rurales que emigra muchas veces lo hace para obtener el capital que no pueden conseguir en bancos establecidos; por tanto, dicho plan no privaría a la gente de su mayor

⁴⁶ Una organización del sector privado trató de crear un fondo de remesas en El Salvador con objeto de proporcionar una fuente de recursos adicionales a negocios, pero encontró muchos obstáculos de parte de la Comisión de Seguridad y Cambio y también de parte de la Administración de Combate a las Drogas, pues tenía la preocupación de que el capital estuviera en Estados Unidos de América y pudiera incrementar el lavado de dinero ilegal (Jean Louis Danis, entrevista telefónica, 16 de octubre de 1997)

fuentes de ingreso para invertir, lo que podría redundar en un lento crecimiento económico.

Las compañías que cargan más del 9.5 por ciento en comisiones tienden a tener un mercado significativo en el país del beneficiario. Específicamente, mientras que solo el 24 por ciento de las empresas cobran comisiones más arriba del 9.5 por ciento sobre el monto principal, podríamos decir que son los que tienen el mercado más grande. Por lo tanto, dichas comisiones afectan a un gran número de inmigrantes. Según la encuesta o estudio "IADB" en remesas, el 41 por ciento de los remitentes utilizan "Western Union" y "Money Gram".

El monto por enviar remesas varía significativamente dependiendo del país que lo recibe, el nivel del mercado competitivo dedicado a mandar dinero a ciertos países, es considerado como una clave para determinar el porcentaje promedio de dicho país. Cuando los resultados varían por país, el costo de envío varía de \$7 a \$26. México es considerado como el país que cobra las comisiones más bajas respecto de los otros nueve países referidos en la Figura 1. También se considera el país con el mayor mercado de opciones para los clientes. La competencia en México varía desde pequeños negocios hasta grandes corporaciones. La competencia creció al entrar la industria bancaria al mercado de las remesas en México. Bancomer, Banamex y Bancomex representan la competencia más significativa dentro de la industria financiera, ofreciendo servicios directos de transferencia de fondos (como las casas de cambio) y / o trabajan conjuntamente con otras compañías dedicadas a la transferencia de fondos como "MoneyGram" y "Ria Envía". La empresa "Western Union", considerada como la más importante del mercado, ha ido perdiendo gradualmente el mercado en México debido a la entrada de nuevas industrias. El mercado competitivo hará que las compañías dedicadas a las remesas tengan dificultad para subsistir. Ya que los precios han disminuido en México, muchas empresas no han sido capaces de permanecer dentro de la competencia.

Figura 3. Las Compañías de remesas que cobran \$15 o más por \$200 enviados (2002)

Cargo	Compañía
Más de \$20	Uno Money Transfers; Ria Finance Service; CAM; Caribbean Airmail; Grace Kennedy Remittance Services/ Western Union (Jamaica) Western Union; Vimenca/ Western Union (D.R.); Remesa Agil; RIA Express; BPD International (D.R.); Jamaica Air Express Couriers; Paymaster/ Money Gram (Jamaica)
Entre \$17.51 y 19.99	Money Gram; La Nacional / Caribe Express (D.R); Mateo Express (D.R); Pronto Envio; Quisqueyana (D.R);
Entre \$15 y 17.5	Gigante Express (home delivery) (ELS, GUA); Girosol; Jamaica National Overseas; King Express (to the Interior) (GUA); Money Gram – Bancomer (MX); Rapid Remittance / Vigo (MX); Ria Enviaw/Banco Mex (MX); Ria Enviaw/telegrafo (MX); ServiMex (MX)

Con el fin de aumentar la eficiencia en las remesas, saber quiénes las envían y quiénes las reciben además de cómo se usarán probablemente es más importante que saber las verdaderas cantidades, en tanto que hay consenso en que son cuantiosas y representan parte importante de la economía de varios países.

Repercusiones fiscales.

No se dispone de aproximaciones de los costos y los beneficios fiscales asociados con la emigración⁴⁷. En comparación con el caso hipotético en el cual el emigrante trabaja en México, se esperarían, a corto plazo, diversos cambios en los ingresos

⁴⁷ Resumen del capítulo 4 del *Estudio Económico de México 2003-2004* de la OCDE, elaborado por Bénédicte Larre, Stéphanie Guichard y Ann Vourc'h, bajo la supervisión de Nicholas Vanston.

La Regulación de los Centros Cambiarios

tributarios para el gobierno mexicano. En primer lugar, si el emigrante trabaja en el sector formal antes de partir, dejaría de pagar impuestos sobre nómina y sobre la renta. Este faltante podría compensarse con el ingreso de un nuevo trabajador al mercado formal o con salarios más altos si se presenta escasez de mano de obra en el sector o por el grado de preparación del emigrante. En segundo término, los ingresos por impuesto al valor agregado se reducirían en el monto que la persona pagaba por su consumo antes de migrar, pero aumentarían por el IVA que pagarían los familiares por el consumo resultante de las remesas del emigrante. En tercer lugar, el gobierno cesaría de realizar transferencias al emigrante, en especial en lo relativo a servicios de salud⁴⁸. Por tanto, el efecto neto en las finanzas públicas resulta incierto.

A pesar de la nueva tecnología y el aumento de la competencia en el sector, la transferencia de remesas es aún costosa. La respectiva industria se compone de dos redes: la de origen en Estados Unidos y la de distribución en México. Por el lado del origen, las agencias que realizan las transferencias -o las empresas dedicadas al envío de remesas- dominan el mercado.

La red de origen canaliza el dinero que recibe por la red de distribución en México, que incluye a la banca comercial, las oficinas postales y las gasolineras (a menudo el único distribuidor posible en zonas remotas).

Existen dos componentes de la comisión general cobrada por las remesas que son fijados por la red de origen: la comisión por transferencia y la resultante de aplicar el tipo de cambio a la transacción.

El emigrante conoce la comisión por la transferencia pero no lo que se cobra por tipo de cambio, lo que dificulta las comparaciones.

⁴⁸ Otros cambios, que son en particular difíciles de medir, incluyen: a) el faltante en las utilidades gravables de la empresa en la que antes trabajó el migrante, y b) el aumento en las utilidades gravables de los bancos u otras empresas dedicados a operar la transferencia de remesas a México.

El proyecto de Bansefi -el banco de desarrollo del Estado que actuará como banco de ahorro y préstamos en la modalidad de microcrédito- es el encargado de organizar, junto con 17 instituciones no bancarias, una red de pequeños establecimientos financieros denominada La Red de la Gente, que podría facilitar los servicios de envío de remesas; Bansefi ya las transfiere por medio de sus 562 sucursales (la mitad de las cuales se ubica en zonas donde no existe un banco en un radio de 20 kilómetros). La Red estaría compuesta de pequeños intermediarios financieros que cumplan con las disposiciones de la Ley de Ahorro y Crédito Popular aprobada en 2001. El Bansefi operaría como banquero para estas instituciones, como se lleva a cabo, por ejemplo, en Alemania y Canadá (Quebec).⁴⁹ En cuanto a las remesas, el objetivo sería doble:

- Primero, fomentar la intermediación de las sumas enviadas para lograr un mayor potencial de otorgamiento de crédito para actividades productivas.
- Segundo, el Bansefi prevé proponer una serie de productos y servicios financieros que los emigrantes puedan comprar para su familia, como productos de ahorro, seguros (que incluyen el paquete de seguro médico para no afiliados al IMSS) y el pago inicial para la obtención de un crédito o un subsidio de vivienda,⁵⁰ lo que quizá reduciría la proporción de las remesas utilizadas de manera exclusiva para consumo.

Dada la importancia de las remesas tanto para la balanza de pagos como para los ingresos de algunas familias, los esfuerzos por reducir los costos de su envío, aún bastante altos, deberían ser más intensos. Se espera que el establecimiento de un vínculo electrónico entre las cámaras de compensación automáticas en Estados Unidos de América y México reduzca de manera significativa los costos por tipo de

⁴⁹ El Bansefi les ayudaría a administrar su liquidez y prestaría el servicio de contabilidad. Para detalles sobre el tema, véase el apéndice III del *Estudio de México 2002* de la OCDE.

⁵⁰ El Bansefi ya presta servicios de asistencia social por medio del programa Oportunidades (antes Progresá); en este caso, también serviría como vínculo entre los subsidios de vivienda otorgados por varios fondos públicos para ese fin (Fondo Nacional de Población, FONAPO; Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda, FOVI; e Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, INFONAVIT).

cambio de las transferencias financieras, lo que beneficiará a los emigrantes y sus familias siempre y cuando los bancos transfieran a sus clientes estas reducciones de costos. También se han emprendido iniciativas para aumentar la información disponible sobre las comisiones cobradas por los prestadores del servicio de envío de remesas, aunque podrían tomarse muchas más medidas al respecto. Por ejemplo, hacer obligatoria la publicación de datos sobre los diversos costos asociados con este servicio por parte de los distintos prestadores en ambos lados de la frontera contribuiría a aumentar la competencia en ese mercado en general, con lo que se favorecería la transmisión de cualquier reducción en los costos de tipo de cambio. El gobierno mexicano debe esforzarse por alcanzar un acuerdo con las autoridades de Estados Unidos en este sentido.

d. Envío de remesas: Los transmisores de dinero.

Los cambios en el patrón migratorio entre México y Estados Unidos de América y las transformaciones en el sistema de envío de remesas durante la primera mitad de los noventa -señala **Fernando Lozano**- dieron lugar a un incremento considerable de dichas transferencias.⁵¹ Algunas fuentes de información estadounidenses señalan que de 1990 a 1995 el número de personas nacidas en México con residencia habitual en Estados Unidos de América se elevó de 4.3 a 6.7 millones de personas, esto es, un crecimiento anual de 480 000 personas. El cambio principal en el envío de remesas es el aumento del uso de medios electrónicos que, según el Banco de México, alcanzó casi 1000 millones de dólares en 1995. Sólo el Grupo Elektra, en asociación con la Western Union, movilizó 100 millones de dólares en 1994, 440 millones en 1995 y 700 millones -se calcula- en 1996.

Antes de 1989, el renglón de remesas familiares de la balanza de pagos de México sólo registraba el dinero captado vía giros postales y telegráficos, de

⁵¹ Cfr. Fernando Lozano, *Aspectos metodológicos en la medición de las remesas de los migrantes mexicanos. Estimación para 1995*, Primer Seminario Internacional sobre Migración, Remesas y Crecimiento Económico Regional. Universidad Autónoma de Zacatecas, 15-16 de julio de 1998.

La Regulación de los Centros Cambiarios

acuerdo con los informes de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. A partir de ese año el Banco de México amplió el radio de captación de remesas y consideró también los fondos canalizados mediante órdenes de pago (*money orders*) y cheques personales captados en instituciones bancarias y casas de cambio. La herramienta para calcular esos dos instrumentos es la Encuesta Mensual de Remesas Familiares, complementada por el Censo de Remesas Familiares que se llevó a cabo por primera vez en agosto de 1990. Aquella se basa en información de Bancomer y Banamex y el censo contiene información de todos los establecimientos bancarios y casas de bolsa de México.

A partir de 1994, el Banco de México incorporó en la balanza de pagos el monto de las transferencias electrónicas y un cálculo de las "transferencias de bolsillo", tanto en efectivo como en especie. La información sobre las transferencias electrónicas la proporcionan de manera directa al Banco de México las compañías que se dedican a esa actividad, por lo que no hay necesidad de hacer algún tipo de muestreo.

Así, se incorpora al artículo 95 Bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, en su segundo párrafo, la definición de Transmisor de Dinero (TD), que establece que los Transmisores de Dinero son aquellas personas que, de manera habitual y a cambio del pago de una contraprestación, comisión, beneficio o ganancia, recibe en el territorio nacional derechos o recursos en moneda nacional o divisas, directamente en sus oficinas, o por cable, facsímil, servicios de mensajería, medios electrónicos o transferencia electrónica de fondos, para que de acuerdo a las instrucciones del remitente, los transfiera al extranjero, a otro lugar dentro del territorio nacional o para entregarlos en el lugar en que los recibe, al beneficiario designado.

Además, existen dos tipos de transmisores de dinero:

- **Transmisor de dinero dispersor.-** Cuando recibe por cualquier medio en el territorio nacional derechos o recursos en moneda nacional o divisas, y los entrega a otra persona con la que tiene establecida una relación contractual, para que ésta los entregue al beneficiario designado.
- **Transmisor de dinero pagador.-** Aquel que teniendo establecida una relación contractual con el “Transmisor de Dinero Dispersor” recibe de éste, por cualquier medio, los derechos o recursos y los entrega al beneficiario designado.

Así, el proceso de envío y pago de remesas consta de tres fases independientemente del tipo de envío y canal de distribución que se elijan.

Concentración: el cliente acude a las ventanillas de venta de instituciones captadoras de remesas y paga a éstas primero, una comisión por el envío y, posteriormente, negocia el tipo de cambio al que se pagará la remesa a quien la recibe. El único requisito que solicitan las instituciones captadoras para realizar la transferencia son el nombre, teléfono y dirección del remitente y destinatario.

Transmisión y dispersión: una vez captado el dinero por alguna institución éste es transferido por vía electrónica a la cuenta del banco o establecimiento pagador (esto se puede realizar una vez al mes y conciliar las cifras periódicamente). La institución captadora y pagadora negocian entre ellas, en una segunda instancia, el reparto de la comisión cargada al cliente.

Pago: Con una identificación oficial vigente y/o la clave de envío en mano, el destinatario de la remesa puede acudir a cualquiera de los centros de pago indicados por el captador para cobrar su dinero.

Por lo tanto, derivado del alto flujo de transferencias, México y Estados Unidos de América decidieron centrar su atención en la importancia que tiene la regulación de los Money Transmitter Business -en inglés-(MTB's) o Transmisores de Dinero -en español- a través de los cuales se llevan a cabo dichas transferencias.

La Regulación de los Centros Cambiarios

En Estados Unidos de América, la regulación de los Transmisores de Dinero a nivel federal, se lleva a cabo en base a dos grandes ordenamientos legales: El *US Code* y el *US Code of Federal Regulation*.

Con la finalidad de hacer más eficiente la detección de transferencias relacionadas con actividades ilícitas, y como resultado de los sucesos acontecidos el 11 de septiembre de 2001, ambos ordenamientos han venido incorporado una serie de reformas para los Transmisores de Dinero enfocadas en tres temas:

a) Autorización y registro de los MTB's y sus agentes: El *US Code* obliga a los Transmisores de Dinero a que, independientemente de haber obtenido o no la licencia estatal correspondiente para operar públicamente como transmisores, se registren ante el Departamento del Tesoro en un periodo de tiempo no mayor a 180 días naturales posteriores al establecimiento del negocio.

En el registro se deberá incluir el nombre y la dirección del negocio, el nombre y la dirección del propietario o de la persona que cuenta con el control de la empresa, el nombre y la dirección de la institución de crédito en donde mantiene su cuenta de transacciones⁵² y una lista completa de todos sus agentes⁵³. Las personas encargadas de llevar a cabo este trámite, que proporcionen información falsa o incompleta, serán sancionadas por el Departamento del Tesoro con multa de \$5000 dólares, independientemente de las sanciones penales a las que se puedan hacer acreedores por esta violación.

Este registro inicial se deberá renovar cada dos años o bien, antes si se actualiza cualquiera de los siguientes supuestos:

⁵² Definida en la Sección 19 (b)(1)(c) del *Federal Reserve Act*.

⁵³ El término agente es un término en materia de contratos, propio de las leyes civiles de los estados. Se puede definir como aquella persona que se encuentra facultada para llevar a cabo actos en nombre de otra, quedando ésta obligada por los actos que el agente celebre en su nombre. Es una especie de contrato de comisión.

La Regulación de los Centros Cambiarios

- Cambie de dueño y la ley del estado prevea la obligación de un nuevo registro.
- Se transfiera más del diez por ciento del poder de votación.
- Se incremente en un porcentaje mayor al cincuenta por ciento el número de agentes con los que opera.

Adicionalmente, el *US Code of Federal Regulation* establece la obligación a los MTB's de dar a conocer al Departamento del Tesoro y a la *Financial Crimes Enforcement Network* (FINCEN), toda la información relativa a la localización de sus sucursales; lo que no implica el registro de cada una de ellas, ya que sólo se otorgará uno por negocio.

b) Identificación de sus clientes: En lo que respecta a la identificación de sus clientes, los Transmisores de Dinero están obligados a verificar el nombre y la dirección de todos los individuos que llevan a cabo cualquier transferencia en lo personal con ellos, así como de almacenar datos relacionados con la identidad de aquellas personas en cuya representación éstas se realizan⁵⁴.

En el caso de personas extranjeras, dicha identificación se deberá realizar por medio de pasaporte o cualquier otra identificación oficial emitida por el país de donde es originario el sujeto, siempre y cuando en ésta se señale claramente su nacionalidad o lugar de residencia, nombre, dirección y fotografía del individuo⁵⁵.

c) Elaboración y mecanismos de reporte de transferencias: De conformidad con el *US Code of Federal Regulation*, todo Transmisor de Dinero debe reportar al FINCEN cualquier transacción que consideren sospechosa, inusual o que pueda significar una posible violación a las leyes vigentes.

⁵⁴ Estos datos son verificados por lo general a través del número de seguridad social o de la cédula fiscal.

⁵⁵ Se admite como identificación oficial la licencia de manejo emitida en otro país, siempre y cuando contenga los elementos arriba señalados.

La Regulación de los Centros Cambiarios

Así mismo, toda transferencia superior a los dos mil dólares deberá ser reportada por el transmisor cuando éste tenga conocimiento, o razón suficiente para sospechar, que dicha transmisión de fondos puede estar relacionada con alguna de las siguientes causas:

- Los fondos a transferir provienen de actividades ilícitas.
- La transferencia forma parte de un plan para violar o evadir leyes federales.
- La transferencia pretende evitar el registro de las transacciones reportables.
- La transferencia no tiene ningún propósito legal aparente.
- El MTB, después de haber examinado los hechos que originaron la transferencia, no encuentra razón válida que la justifique.
- Existe sospecha de que el dinero transferido pueda tener como objetivo financiar actividades ilícitas.

El reporte de las transacciones sospechosas se hará por medio de las formas *SAR-MSB*⁵⁶ proporcionadas por el FINCEN, en un periodo no mayor a treinta días naturales posteriores a la fecha de la operación. En el supuesto de que la transferencia implique una clara violación a las leyes, como es el caso de los esquemas de lavado de dinero, el MTB deberá reportar telefónicamente este hecho de manera inmediata a cualquiera de las autoridades competentes en esta materia y llenar una forma *SAR-MSB*⁵⁷.

Los MTB también están obligados a reportar cualquier transferencia que supere los diez mil dólares, así como las múltiples transmisiones realizadas en un mismo día por una misma persona, que alcancen dicha cantidad.

En lo que se refiere al intercambio de información entre autoridades, MTB's y el FINCEN, otra de las medidas adoptadas en el *U.S. Code of Federal Regulation* para combatir el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo,

⁵⁶“Suspicious Activity Report-MSB”.

⁵⁷ El MTB deberá mantener en su poder todos los reportes presentados, así como el original de la documentación que los soporte, por un periodo de cinco años.

La Regulación de los Centros Cambiarios

es el mecanismo previsto para el eficiente intercambio de información entre autoridades, el FINCEN y los MTB's para la investigación de probables violaciones a la legislación federal en esta materia.

Toda agencia federal que esté en proceso de investigar hechos relacionados con conductas delictivas, tiene la facultad de solicitar, por medio del FINCEN, cualquier información relacionada con las transferencias de fondos realizadas por un MTB, así como de sus clientes.

Anteriormente, la legislación bancaria de nuestro país había incluido la regulación de las actividades propias de las organizaciones auxiliares del crédito; actividades que sin ser bancarias, coadyuvaban al mejor desarrollo bancario.

Con la nacionalización de la banca privada, y las reformas al artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se establece la base para que una ley reglamente el ejercicio del Servicio Público de Banca y Crédito, se hizo necesario separar la regulación de esta actividad reservada al Estado, de otras que, no obstante son concesionadas por el Gobierno Federal, pero no son privativas del mismo, como son las organizaciones y actividades auxiliares del crédito, entre las cuales se encuentran contemplados los Transmisores de Dinero y los Centros Cambiarios.

e. Remesas y transferencias electrónicas.

Aún cuando las transferencias electrónicas generan divisas por un monto equivalente a las exportaciones agropecuarias -según cifras del Banco de México-, la actividad no está bien regulada ni supervisada ni vigilada por las autoridades gubernamentales. Las empresas que prestan los servicios correspondientes, entre las que se encuentran algunos bancos, operan de acuerdo con sus propios marcos de referencia, en unos casos similares a los que aplican las empresas de Estados Unidos de América con las que mantienen un

La Regulación de los Centros Cambiarios

contrato. Incluso, para ofrecer el servicio de transferencia de recursos, tanto los bancos que lo han integrado en sus ventanillas como las compañías independientes no requirieron de permiso o autorización oficial de las autoridades financieras, según se pudo comprobar al consultar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

En Estados Unidos de América ese sector está claramente regulado por las autoridades de cada estado. En California, uno de los más estrictos en la materia, se aplican sanciones por incumplimiento o mal servicio, con un plazo de 30 días para resolver la reclamación o devolver el dinero. En México la única instancia a la que pueden recurrir los usuarios afectados por incumplimiento es la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO), que sólo puede actuar con base en las cláusulas de los contratos de cada empresa, los cuales difieren unos de otros. No obstante, si la queja se refiere a cobros indebidos por comisión o a un tipo de cambio inferior al publicado por el Banco de México, la dependencia no tiene facultades para hacer valer la reclamación. En este sentido la CNBV, la SHCP y el banco central no cuentan con disposiciones para atender las quejas de los usuarios como ocurre con incumplimientos en las operaciones de las instituciones financieras. Así, no existe un marco de referencia oficial que obligue a las empresas a fijar un tipo de cambio o un tope a las comisiones por transferencias.

El Banco de México publica la cotización del peso respecto del dólar que resulta de la oferta y la demanda y las instituciones financieras (especialmente bancos y casas de cambio) están obligadas -según las disposiciones del banco central- a respetar dicha paridad, a la cual no están sujetas las empresas de transferencias o los centros cambiarios. Se argumenta que el tipo de cambio lo fijan en Estados Unidos de América, ya que las ganancias de las compañías del vecino país del norte provienen de la diferencia en el precio del dólar.

La Regulación de los Centros Cambiarios

Las reiteradas denuncias de los emigrantes mexicanos en Estados Unidos de América y en México de los abusos de que son objeto al enviar sus remesas, dió pie a que el Senado de la República abordara el problema.

En dos años se duplicó la importancia de los establecimientos comerciales como Elektra, que es con mucho la intermediaria mexicana más importante en esas transferencias en asociación con la Western Union.

En el Senado se denunció a Money Gram y Western Union por cobros excesivos y manipulación del tipo de cambio que representaron una pérdida aproximada de 20% del total de las remesas⁵⁸. Cabe señalar que en 1997 un abogado estadounidense de California denunció a esas compañías por las irregularidades en perjuicio de numerosos mexicanos y sus familias que habitan en zonas originarias de mano de obra que se enfrentan a severas condiciones de miseria y desempleo.⁵⁹

A pesar de los pronunciamientos del Senado de México, en los primeros meses de 1998 la prensa nacional consignaba las reiteradas irregularidades de las compañías dedicadas a las transferencias electrónicas de remesas. Se trata de un negocio redondo. Con engaños publicitarios y el manejo discrecional de las comisiones y el tipo de cambio, Money Gram y Western Union obtienen en minutos cerca de 18% del total de los envíos de los emigrantes mexicanos.

En abril de 1998 las consabidas irregularidades, altos costos de las tarifas por transferencias a México, las elevadas comisiones por el tipo de cambio y el engaño publicitario, pero esta vez en Chicago, son las acusaciones en que se basan dos demandas federales contra la Western Union y Money Gram. Ambas empresas manejan 80% del negocio de transferencias en el país y cometen

⁵⁸ Cfr. Kino Torres, *Notas sobre la importancia económica del flujo de divisas generado por las remesas familiares provenientes del exterior*, Comisión de Asuntos Fronterizos del Senado de la República, noviembre de 1997.

⁵⁹ Véase, *El Financiero*, 10 de diciembre de 1997.

fraude contra sus clientes al ocultarles los costos reales de la operación, lo que les reditúa ganancias adicionales en la conversión del tipo de cambio que oscila de 10 a 12 por ciento del monto del envío.⁶⁰

De lo anterior emanan diversas propuestas de transferencias electrónicas que traen aparejado el imperativo de regulación, como son:

◆ **Giropost**

El Giropost es una propuesta formulada por la cancillería de México en colaboración con los sistemas postales mexicano y estadounidense. El costo de las transferencias es de 7.50 dólares y prácticamente no hay comisión por el tipo de cambio, como ocurre con las empresas privadas. Uno de los objetivos de este servicio es proporcionar a la población de origen mexicano radicada en Estados Unidos de América un medio que facilite el envío de su dinero de manera ágil, segura y económica. Asimismo busca modernizar el servicio tradicional de las órdenes de pago internacionales con nuevas tecnologías, desalentar la transferencia de efectivo en la correspondencia y reducir el número de actos ilícitos y cobros fraudulentos. Con el Giropost el usuario puede acudir a cualquiera de las 40 000 ventanillas del sistema de correo estadounidense.

La información se concentrará diariamente en el centro de correo de Estados Unidos de América en San Luis Misuri y los datos se enviarán a México mediante Posnet al centro de operación y control del Servicio Postal Mexicano. Una vez revisada la información ésta se enviará a través de la red de comunicación privada de las gerencias postales estatales, donde imprimirán el acuse de recibo y el aviso para el beneficiario. Por medio del correo, la parte mexicana dará aviso a los familiares para que acudan a cobrar el giro. Ese proceso se hará en un plazo no mayor a cinco días.⁶¹

⁶⁰ Véase, *La Jornada*, 21 de abril de 1998.

⁶¹ Véase, *La Jornada*, 16 de abril de 1998.

Las principales limitaciones de ésta propuesta radican en la desconfianza de los usuarios hacia las dependencias gubernamentales en general, las numerosas deficiencias del correo mexicano y la relativa lentitud del servicio ofrecido.

◆ **Raza Express**

El gobierno de Jalisco, en colaboración con el Banco de América y el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI), planteó la propuesta Raza Express. Se pretende reducir 40% el costo de los envíos y se prevé que en principio empiece a funcionar en ese estado con 124 oficinas, ofreciendo a los cuentahabientes el pago de intereses por los saldos de sus cuentas. Un elemento innovador es que un cuarto de centavo de cada dólar enviado por este sistema se depositará en el Fideraza, un fideicomiso estatal en el que el gobierno estatal aportará 500 000 dólares, que junto con contribuciones del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo realizará obras públicas en las comunidades receptoras de remesas. Las limitaciones de esta propuesta radican en que se circunscribe a una sola entidad del país y que despierta desconfianza por tratarse de una iniciativa gubernamental.

◆ **Giro Paisano**

En mayo de 1999 la prensa nacional consignó la creación del Giro Paisano, un nuevo mecanismo de envío de remesas creado por el Programa Paisano en el cual colaboran varias empresas estadounidenses y Telégrafos de México. Se busca contar con 200 000 prestadores de ese servicio en Estados Unidos de América y abatir en 50% el costo de los envíos. El Giro Paisano comenzó en Carolina del Norte en su fase piloto.

◆ **Tarjeta Paisano**

Como una modalidad de la anterior iniciativa, la Comisión Intersecretarial del Programa Paisano, que encabeza la Secretaría de Gobernación, estudió la

posibilidad de crear la Tarjeta Paisano con base en la experiencia de instituciones financieras, el Servicio Postal Mexicano, Telecomunicaciones de México, las cajas solidarias y el Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad, de la Secretaría de Desarrollo Social.

◆ **Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social**

La Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social (AMUCSS), a partir de la iniciativa de las uniones de crédito de Jalisco en el estado de Oaxaca, trabaja una propuesta de transferencia de remesas para esas entidades con el respaldo tecnológico de las Universidades de Standford y Autónoma Metropolitana, plantel Iztapalapa. Las transferencias electrónicas se harían mediante torres de microondas colocadas en los estados por las uniones de crédito. La duda es si las telecomunicaciones que emplearían no forman parte de la red privatizada. Esto haría difícil seguir adelante, ya que los dueños de Elektra son al mismo tiempo concesionarios de varias comunicaciones que podrían servir de soporte para esta propuesta.

◆ **Invermático-Zacatecas**

En agosto de 1999 se dio a conocer que a fin de evitar el robo, la pérdida de dólares que envían los paisanos a sus familiares que viven en los 56 municipios de Zacatecas, el gobierno estatal creó la tarjeta Invermático-Zacatecas, con la cual se podrá enviar dinero de Estados Unidos de América a México por medio de Banamex Express, Efectivo Express o Money Gram, gracias a los convenios con el Bank of California, el Commerce Bank, Wells Fargo Bank y Money Gram. Banamex informó que en esta tarjeta se puede recibir dinero de Estados Unidos de América y pagar en autoservicios, restaurantes, tiendas de ropa, deportes, sin necesidad de cargar efectivo. Sirve, además, para ahorrar y medir el gasto. La tarjeta es aceptada en toda la República Mexicana y brinda acceso a todos los servicios que ofrecen los 1000 cajeros permanentes de Banamex. Aparte de ser la forma más ágil y sencilla de enviar dinero a México, es la más barata para el

año de 1999.⁶²

Es así como se denota que las grandes compañías estadounidenses y sus socios mexicanos seguirán obteniendo, por lo menos en el mediano plazo, las mismas ganancias extraordinarias que actualmente perciben, sobre todo si no se establece una reglamentación adecuada tanto en México como en Estados Unidos de América. En el caso de este último, existen diversas razones que hacen dudar de la puesta en práctica de regulaciones adicionales a las ya existentes. En un seminario internacional sobre migración, retorno y reinserción, representantes del Departamento de Estado de ese país adujeron que era difícil regular esa clase de servicios, porque entrañaría "violentar el libre mercado" y se trataba de empresas muy poderosas que incluso ya tienen un proyecto en Centroamérica, donde a cambio de una reducción de impuestos, Money Gram y la Western Union realizarían donativos en efectivo para escuelas secundarias.

En julio de 1999, la prensa de Miami difundió que la Western Union dedicaría 500 mil dólares al programa educativo *Aprender es poder*, que ofrecía cursos de inglés, alfabetización y enseñanza básica a los hispanos adultos en ese país. Asimismo, a mediados de 1999 se dio a conocer que aquella empresa y Orlandi Valuta recibieron una aprobación legal preliminar en torno de una propuesta de arreglo para dar respuesta a las reclamaciones contenidas en el litigio de Chicago relativo a los envíos de dinero desde Estados Unidos de América.

El tribunal de distrito del norte de Illinois dio curso, con validez para todo Estados Unidos de América, al acuerdo alcanzado con los abogados de los demandantes. También emitió un interdicto contra la futura presentación de demandas similares, incluyendo las que están pendientes en los estados de Texas y California. Según los términos del arreglo, cada una de las empresas emitiría cupones de descuento para futuras transacciones hacia México a los clientes que transfirieron dinero desde Estados Unidos de América a partir del 1 enero de 1987. Los cupones se

⁶² Véase, *El Sol de Zacatecas*, 2 de agosto de 1999.

podrían emplear en futuras transferencias por medio de la Western Union y las empresas demandadas crearían un fondo de dos millones de dólares para apoyar causas mexicanas y mexico-estadounidenses.⁶³

A pesar de lo anterior, hay que dejar en claro la situación de que en México no existe reglamentación al respecto. La posición del Banco de México ha sido la de que a la larga, cuando crezca el mercado de oferentes, el costo se reducirá y acabarán las irregularidades. Ésa es una posición incorrecta, más aún cuando el país encara graves problemas financieros y a la luz de que lo que está en juego son transferencias cuyo monto ha ido en ascenso. Es preciso regular esas remesas e impedir la apropiación indebida de alrededor de 20% de ese excedente que en muchos casos constituye un factor de gran importancia en el desarrollo económico local y regional, además de la generación de empleos.

Así, la metodología empleada por el Banco de México permite obtener aproximaciones mensuales y su acumulado anual en escala nacional clasificadas por medio de envío. Entre las actuales fuentes para el estudio de las remesas procedentes de Estados Unidos de América figuran tres encuestas probabilísticas que, por su potenciabilidad de análisis y representatividad nacional, regional y, en algunos casos, estatal, se cuentan entre las más relevantes. Se trata de la encuesta simultánea al Censo de Población y Vivienda; la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) y la Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México (EMIF). A pesar de estos sistemas de medición, no existe la certeza sobre el monto real de las remesas que recibe México, simplemente se habla de cifras estimadas.

f. Efectos en las comunidades que reciben ingresos derivados de las remesas.

Para contribuir a la formación y el desarrollo de empresas y microempresas con

⁶³ Véase, *El Financiero*, 30 de junio de 1999.

recursos de los emigrantes, algunos países exportadores de mano de obra han formulado o esbozado programas diversos, entre los que destacan los de crédito para estimular la inversión de ahorros generados en el exterior; los bonos y financiamiento complementario de carácter gubernamental para apoyar proyectos comunitarios con ahorros generados en el exterior; los de estímulos de la inversión colectiva en empresas nuevas o existentes; los de apoyo a la importación de tecnología en asociación con empresas de emigrantes residentes en el exterior, y los dedicados a impulsar el adiestramiento y la capacitación de los emigrantes que consideran retornar a su país.

En el conjunto de líneas de acción en torno de los canales de envío y la conversión de las remesas y sus receptores se encuentran las siguientes:

- 1) *Servicios de transferencias de remesas con orientación social.* La idea, en términos generales, consiste en la creación de un organismo de naturaleza social que se dedique a realizar las transferencias de las remesas de Estados Unidos de América a los lugares de destino, ofreciendo un servicio eficiente y eficaz que la haga competitiva frente a los demás intermediarios, pero con la diferencia de que dedique el remanente por ganancias de operación al financiamiento de proyectos productivos en México.⁶⁴
- 2) *Organizaciones sociales como operadores cambiarios.* En este caso se trata de la posibilidad de habilitar a organizaciones sociales específicas para que operen como casas de cambio, quizá con tipos de cambio preferenciales, que permitieran que cierta porción de las transferencias alimentara fondos de recursos para el financiamiento de proyectos productivos.
- 3) *Fondos de garantía.* Vinculada con las anteriores, esta línea consiste en la posibilidad de emplear un porcentaje de los envíos de dinero que llegan a los hogares en la constitución de "fondos de garantía destinados a

⁶⁴ Se trata de un área de acción importante en el marco del impulso de un mayor aprovechamiento de las posibilidades de las remesas, que tiene que ver con el incremento de la captación de este flujo de recursos por medio del abaratamiento del costo de los envíos; es decir, mediante la reducción de las ganancias de los intermediarios por concepto de la operación financiera en beneficio de los emigrantes, de las familias receptoras y de su capacidad de ahorro.

respaldar actividades de fomento de la producción, el comercio o la vivienda".

En cuanto a las experiencias de México, en los tres estados con mayor tradición emigratoria a Estados Unidos de América desde hace algunos años existen iniciativas que, en el marco de las etapas de la entrada de remesas, tienen el propósito de elevar la captación y el uso más productivo de esos envíos y otras transferencias que hacen los citados emigrantes a su lugar de origen:

- Programa *Dos por Uno* en Zacatecas

En 1992, con el fin de apoyar a clubes de emigrantes zacatecanos en Estados Unidos de América, se constituyó el programa *Dos por Uno* en Zacatecas. Al principio se valían de sus propios esfuerzos para emprender obras de beneficio para la comunidad. Se pretende financiar proyectos de inversión en que, por cada dólar aportado por los emigrantes, los gobiernos estatal y federal contribuyan, en conjunto, con dos dólares más.

- Fondo Fiduciario en Jalisco (*Fideraza*)

Surge con el propósito de generar el capital constitutivo para realizar obras de infraestructura básica en los municipios del Estado, se creó un fondo de garantías para proyectos viables y transferir recursos a Fojal (entidad de fomento crediticio del gobierno de Jalisco) para apoyar a las micro y pequeñas empresas en las regiones de mayor migración. El fondo fiduciario (*Fideraza*), mediante el mecanismo denominado *Raza Express*, brinda servicios financieros no bancarios a los jaliscienses radicados en Estados Unidos de América que envían dinero a sus familiares en México. Se busca que con este mecanismo se logre constituir un fondo compuesto por la aportación del capital semilla por parte del gobierno estatal, una aportación de un cuarto de centavo de dólar por cada dólar que se transfiera por este mecanismo, así como donativos de instituciones de fomento nacionales o internacionales (Nafin, el BID y el Banco Mundial, entre otros) y el gobierno federal.

- Programa *Mi Comunidad* en Guanajuato

Se desarrolla desde 1996 con el objetivo de generar fuentes de empleo en comunidades ubicadas en los municipios más pobres de Guanajuato, intentando retener con ello a la población potencialmente emigrante a Estados Unidos de América. En el programa participan las asociaciones de guanajuatenses que viven en aquel país, así como el gobierno del estado, cuyos representantes brindan asesoría jurídica, administrativa y técnica. En general, el procedimiento consiste en convocar a los principales líderes guanajuatenses en el extranjero y personas interesadas en la inversión directa mediante la instalación de maquiladoras; se les presenta un plan de negocios, especificando detalles de empleo e inversión y recuperación de ésta; los inversionistas proponen espacios físicos para ubicar las maquiladoras, y se valoran las opciones junto con el gobierno del estado. El convenio de inversión establece que la entidad federativa aporte 50% y los socios otro 50%. Ante notaría pública se constituyen sociedades mercantiles anónimas y de capital variable.

g. Las Casas de Cambio al Menudeo como medio de envío de remesas y cambio de divisas.

Antes de 1989, el renglón de remesas familiares de la balanza de pagos sólo registraba el dinero transferido vía giros telegráficos. A partir de 1989, el Banco de México consideró también los envíos realizados vía *money orders* y cheques personales emitidos en Estados Unidos y recibidos en instituciones bancarias y casas de cambio. A partir de 1993, la metodología de estimación de las remesas familiares utilizada tuvo que cambiar ya que se amplió la participación de empresas comerciales en la transferencia y compra de remesas especialmente en zonas rurales, así mismo, se incrementaron las transferencias en efectivo y especie y aumentó el monto de remesas vía transferencia electrónica.

A partir de 1994, el Banco de México incorporó en la balanza de pagos el monto de las transferencias electrónicas y una estimación de las transferencias en

efectivo y especie, de esta manera, con la incorporación de estos nuevos rubros, la estimación del monto total de remesas aumento casi el doble ubicándose para ese año en 3,750 millones de dólares transferidos.

III. Aspecto Jurídico: Marco Legal aplicado anteriormente.

a. Las Casas de Cambio al Menudeo en la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito del 14 de enero de 1985.

El 14 de enero de 1985 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

El objeto de esta Ley fue la de recopilar la regulación que la legislación bancaria contenía respecto de las organizaciones auxiliares del crédito y, con las adecuaciones, ajustes y modificaciones necesarias, plantearon un régimen jurídico que coadyuvó a la modernización y desarrollo de esas entidades integrantes del sistema financiero mexicano.

b. Las Casas de Cambio al Menudeo en la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito del 27 de diciembre de 1991: Decreto de reforma.

Con fecha 27 de diciembre de 1991, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforma y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

Las reformas propuestas, derivaron de la situación del mercado cambiario en ese entonces, ya que era distinta a la que prevalecía en 1985, año en que quedaron reguladas las actividades de esas sociedades con el propósito de proteger los intereses del público usuario que se veía afectado por carecer de disposiciones

La Regulación de los Centros Cambiarios

específicas que preservaran sus derechos. En ese sentido, se sometió a la consideración del Congreso de la Unión un régimen de autorización intransmisible a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para constituir sociedades cuyo objeto social consistiera en realizar de manera habitual y profesional operaciones de compra, venta y cambio de divisas dentro de la República Mexicana.

Dentro de la Exposición de Motivos del Decreto materia de estudio, se reconoció que las operaciones de contado que realizaban las casas de cambio de menudeo, por su propia naturaleza, se asimilaban a aquellas otras que en la propia ley estaban exceptuadas de la regulación por parte de la autoridad responsable, específicamente las que se referían a las concertadas por establecimientos ubicados en las zonas fronterizas y zonas libres del país, así como por las empresas cuyas operaciones cotidianas se hacían con extranjeros.

En esa medida, con el fin de homologar el tratamiento que la ley de la materia brindaba a las personas que realizaban operaciones de contado, la iniciativa incluyó una serie de modificaciones encaminadas a desregular ese tipo de operaciones.

Con base en lo expuesto, y a partir de ese momento, se distinguen las casas de cambio de aquellos establecimientos mercantiles en que se efectúan operaciones de contado en divisas; las primeras sujetas a autorización por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, reguladas por el Banco de México y supervisadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, mientras que las segundas no tendrían algún tipo de regulación ni supervisión. Con dicha medida se dejó de autorizar la constitución y el funcionamiento de las casas de cambio de menudeo, por lo que, aquellas que operaban como tales, podían optar entre aumentar su capital mínimo requerido para las casas de cambio de mayoreo o mantenerse en el mercado de menudeo, suprimiendo de su denominación la expresión *casa de cambio*.

Sin embargo, muchas de las casas de cambio al menudeo optaron por no exhibir el capital mínimo requerido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, provocando con ello su automática desregulación (sin necesidad de autorización, supervisión ni reglas de operación), manteniendo su actividad como establecimientos mercantiles, pero fuera del Sistema Financiero Mexicano.

Por lo anterior, en 1992 existían 496 casas de cambio, de las cuales 393 se desregularon, 40 se revocaron y 1 se fusionó, lo que implicó que solo 62 continuaran operando como casas de cambio, aunque en la actualidad sólo existen 21.

c. Reformas al Artículo 81-A de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito (5 de enero de 2000 y 1 de junio de 2001).

El 5 de enero de 2000 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforma la fracción IV y se adiciona una fracción V al artículo 81-A de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

Dicha reforma consideró que se debería evitar que unas cuantas partes se apropiaran unilateralmente de la compraventa habitual y profesional de divisas y metales, por eso, se consideró no dejar fuera a los Centros Cambiarios; además, precisó que los Centros Cambiarios se habían visto imposibilitados para comprar "Money Orders" a mexicanos de bajos recursos, quienes las reciben de sus parientes en Estados Unidos de América, por la falta de casas de cambio o bancos que las quisieran comprar, por temor a falsificación, pérdidas y otros motivos, dejando a ese grupo de ciudadanos sin recursos inmediatos para subsistir.

La Regulación de los Centros Cambiarios

Por último, el 1º de junio de 2001 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, mediante el cual se modificó el artículo 81-A, derogando la fracción V, a fin de eliminar la facultad de llevar a cabo la compra y venta de divisas mediante transferencias de fondos a través de instituciones de crédito.

La intención de las reformas antes descritas, tuvieron por objeto el prohibirles a dichos Centros Cambiarios las transferencias electrónicas y de documentos permitiéndoles únicamente la compra y venta de divisas en ventanilla, es decir, solamente dinero en efectivo, además de que las relaciones entre el Centro Cambiario y el cliente se cumplan en el mismo acto, de tal forma que no exista captación de recursos del público y diferimiento en el cumplimiento de dichas obligaciones. Con lo anterior, se confirma la intención del Gobierno Federal de regular aquellas actividades que de alguna forma captan recursos, supuesto en el cual no se ubican los Centros Cambiarios.

d. Causas y efectos de la desregulación de las Casas de Cambio al Menudeo.

De la información obtenida del XII Censo de Servicios Financieros de 1999, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, reveló que en el año de 1998, existían 1801 Centros Cambiarios, donde 1186 operaron como personas físicas; 602 como sociedades anónimas, 8 manifestaron ser sociedades de responsabilidad limitada y el resto (5) reportaron estar constituidos como otro tipo de sociedad mercantil.

Aunque existen Centros Cambiarios en todas las entidades federativas, los datos obtenidos reflejaron que el 98% de ellos tuvieron actividades en tan sólo una entidad, y ninguno con cobertura nacional.

La Regulación de los Centros Cambiarios

Asimismo, siete empresas contaban con capital foráneo, principalmente proveniente de los Estados Unidos de América (esto implica un alto riesgo relacionado con el blanqueo de capitales).

En ese sentido, se puede precisar que los Centros Cambiarios pueden subdividirse en:

- Ex casas de cambio de menudeo;
- Establecimientos comerciales, que pueden ser desde una farmacia hasta una tienda de abarrotes o una papelería; y
- Remeseros, personas físicas que colectan "**money orders**" en lugares distantes e inaccesibles, con el propósito de negociarlo con bancos, casas de cambio o centros cambiarios; en la mayoría de las ocasiones se dedican a esta actividad en la vía pública, por ejemplo, en zonas cercanas a la franja fronteriza, al igual que los llamados "merenderos", establecidos en algunas carreteras.

e. Proyecto de Ley que regula el envío de remesas.

El problema que representa el envío de las remesas de un país extranjero, principalmente Estados Unidos de América, hacia México ha tenido preocupados a los miembros del Poder Legislativo nacional. En la Gaceta Parlamentaria⁶⁵ del 9 de septiembre de 2004, se publicó la "Iniciativa de Ley para regular el envío de remesas del extranjero a la República Mexicana", a cargo del diputado Álvaro Burgos Barrera, del grupo parlamentario del PRI. A continuación se presenta la Exposición de Motivos.

⁶⁵ Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1581, jueves 9 de septiembre de 2004.

Exposición de Motivos.

Es innegable que la falta de oportunidades y los bajos ingresos de muchos trabajadores mexicanos hacen que crezca el flujo migratorio hacia los Estados Unidos de América, y más aún con la pérdida de empleos que se ha presentado en la presente administración.

Ante esta realidad de bajo crecimiento de la actividad económica en el país, en contraste con el crecimiento de la población económicamente activa, se ha generado una fuerte presión laboral, que se ha traducido en incrementos del desempleo y aumento de los flujos migratorios hacia los Estados Unidos de América, lamentablemente la mayoría son jóvenes que no encuentran oportunidades en nuestro país.

Por su parte, las principales entidades mexicanas generadoras de migrantes son los estados de Jalisco, Michoacán, Guanajuato, México, Veracruz, Guerrero, Puebla, Zacatecas, San Luis Potosí, Hidalgo, Oaxaca y el Distrito Federal.

Es evidente que al existir tal magnitud de flujo migratorio, el beneficio más directo y cuantificable de la emigración lo constituyen las remesas, que se definen como las transferencias de ingresos, monetarios o no monetarios, que los migrantes realizan desde el país del norte a sus lugares de origen.

De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo, se ha registrado un aumento espectacular en el volumen y valor de las remesas enviadas por inmigrantes de América Latina y el Caribe a sus países de origen, destacando que México siguió siendo el principal beneficiado de las remesas en la región al recibir 10 mil 500 millones de dólares, es decir, casi una tercera parte de las destinadas a América Latina y el Caribe.

La Regulación de los Centros Cambiarios

Por su parte, el Banco de México informó que durante el periodo de 1990 al primer semestre del año 2003, ingresaron en México casi 70 mil millones de dólares por concepto de remesas, es decir, esto representa un promedio de 15 millones de dólares diarios.

Durante 2003, las remesas que ingresaron en el país se colocaron en alrededor de 10 mil millones de dólares, lo que sitúa este ingreso como la segunda fuente de ingresos de divisas al país, sólo superada por las ventas petroleras.

Alrededor de la mitad de las remesas se dirigieron a los 884 municipios de intensidad migratoria muy alta, alta y media, donde viven por más de 20 millones de habitantes, la otra mitad se dispersó en 1,466 municipios de intensidad migratoria baja y muy baja, los cuales se encuentran habitados por cerca de 77 millones de personas.

Es importante señalar que los ingresos monetarios de los hogares más pobres de México tienen una fuerte dependencia de las remesas, pues resulta que de cada 100 pesos que reciben, 72 pesos lo obtienen de las remesas.

Estos envíos de dinero a nuestro país, además de beneficiar directamente a la economía de los hogares mexicanos, representa un negocio de dimensiones considerables para los establecimientos comerciales y los negocios mercantiles que se dedican al envío de remesas, pues se calcula que sus ingresos anuales son de hasta mil millones de dólares, sin embargo, es lamentable reconocer que estas ganancias son en detrimento del dinero que con sacrificio y arduo trabajo nuestros connacionales envían a sus familias.

Este dinamismo convirtió a las transferencias electrónicas en un negocio atractivo, lo cual propició la incorporación de más de cien empresas e instituciones comerciales y bancarias que actualmente representan el 87.5 por ciento de las

La Regulación de los Centros Cambiarios

remesas totales. Estas transferencias electrónicas comprenden servicios como transferencias bancarias, dinero en minutos y giro telegráfico.

Según la CONDUSEF, las empresas que se dedican al envío de dinero son Bank of America, Broncos, Dólar Express, Giromar, Intermex, Lase Envoy, Majapara Maxipaga, Money Gram, Orlandi Valuta, Ria Envía, Servimex, Uno Money Transfer, Wells Fargo Bank Intercuenta Express, Western Union, entre otras en Estados Unidos de América; y Elektra, Banamex, Bancomer, Salinas y Rocha, Bitál, Bodega de Remates y The One, en México.

No se debe pasar por alto una de las principales quejas que existen contra estas empresas, como son las elevadas comisiones que cobran, lo que representa prácticas abusivas por tratarse de una actividad concentrada e incluso pudiera llegar a confirmar alguna violación legal.

Otra problemática importante, es el hecho de que en las tiendas de muebles y aparatos electrodomésticos que operan como centros cambiarios, con frecuencia inducen a los cobradores a adquirir mercancía como forma de pago, o lo hacen volver horas más tarde e incluso, cuando no cuentan con el efectivo suficiente para realizar el pago, les piden volver al día siguiente. Esta situación reduce o anula las ventajas de una transferencia inmediata.

En este sentido, se han tomado cartas en el asunto, como ha sido el caso de la PROFECO que implementó el programa "Quien es Quién en el envío de dinero de Estados Unidos a México", asimismo la Secretaría de Relaciones Exteriores otorgó la tarjeta de identificación llamada "Certificado de Matricula Consular" logrando ser reconocida para abrir cuentas en sucursales bancarias de casi todo el país vecino.

Esto ha permitido que las instituciones bancarias mexicanas cuenten con tarjetas para que los connacionales transfieran dinero de Estados Unidos de América a

La Regulación de los Centros Cambiarios

México, pero ante la poca cultura financiera, el nivel de marginación por parte de la población que recibe las remesas, así como la falta de horarios flexibles de estas entidades bancarias, se está inhibiendo la expansión de estos servicios.

Sin embargo, hace falta impulsar medidas que apoyen este fenómeno y que se vean reflejadas en un menor costo, accesibilidad, flexibilidad de horario, tal como ha sucedido con el Giro Paisano de Telecomm, que fue creado para mejorar la atención a las necesidades de la población migrante mexicana en los Estados Unidos de América y ampliar la participación en el mercado.

Esta modalidad de Telecomm fortaleció el giro internacional paisano con el servicio de pago inmediato en cualquiera de sus mil 609 oficinas telegráficas en la República Mexicana, al tiempo que dispone de una red de ocho empresas operadoras que cuentan con 6 mil 500 puntos de venta en 40 estados de la Unión Americana.

De esa forma, se ofrece el mismo servicio pero más barato, es decir, a través del Giro Paisano por cada 300 dólares se cobra una comisión de 9.5 dólares, en comparación con las empresas privadas que cobran por la misma cantidad enviada desde 11 hasta 15 dólares. Además, cabe resaltar que el Giro Paisano aplica de manera exacta el tipo de cambio, en comparación con las otras compañías que llegan a aplicar una tasa de cambio 10% menor que la interbancaria.

Esto es una muestra de que se pueden bajar los costos de envío de dinero en beneficio para nuestros connacionales, sin que ello represente pérdidas económicas para las empresas que ofrecen este tipo de servicio, pero si podemos lograr que a través de esta propuesta de Ley se eliminen las prácticas abusivas que lesionan la economía familiar de los mexicanos y que transgrede el esfuerzo y el sacrificio que viven los mexicanos en Estados Unidos de América.

La Regulación de los Centros Cambiarios

La tribuna de ésta H. Cámara ha sido testigo del reclamo para erradicar las desiguales condiciones que por cobros de comisiones excesivas se les aplica a los mexicanos que envían sus ingresos a México. Hay una discrecionalidad excesiva en el cobro de este servicio, en algunos casos cuestionados por ser excesivos e injustos. Múltiples han sido los pronunciamientos políticos, las proposiciones con punto de acuerdo, que sólo han quedado en eso: en temas de debate y en algunos casos en simples acuerdos en el Congreso de la Unión, sin efecto vinculatorio y trascendencia alguna.

El vacío de un marco jurídico en esta materia debe ser llenado urgentemente, por ello esta propuesta de iniciativa busca contribuir con el propósito de proteger el ingreso de nuestros connacionales y familiares, ahora es cuando debemos establecer los caminos para dar seguridad y certidumbre a este tipo de operaciones.

Atendiendo a las razones que anteceden y a un principio elemental de justicia, me permito someter la presente iniciativa al tenor del siguiente

Proyecto de Decreto

Artículo Único. Se crea la Ley para Regular el Envío de Remesas del Extranjero a la República Mexicana, en los siguientes términos:

Ley para Regular el Envío de Remesas del Extranjero a la República Mexicana

Disposiciones Generales

Artículo 1. El objeto de la presente ley es regular, vigilar, determinar o establecer las bases conforme a las cuales operen las instituciones bancarias, casas de cambio, instituciones auxiliares de crédito, centros de envíos de valores o

La Regulación de los Centros Cambiarios

cualquier empresa, con independencia de la denominación jurídica que se le otorgue y que sirven de conducto, medio, oferten o presten el servicio para el envío de moneda nacional o moneda extranjera de un país extranjero a la República Mexicana.

Artículo 2. Para los efectos de esta ley se entenderá por:

- a) La Secretaría. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- b) El Banco. El Banco de México.
- c) La Comisión. La Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
- d) La empresa. La persona física o moral que presta el servicio a que se refiere el artículo 1 de esta ley.
- e) Depositante. La persona física o moral que haga uso de los servicios que oferte la empresa, por sí o por cualquier otra filial o asociada, para la transferencia en moneda extranjera con el propósito de que sea enviado a la República Mexicana.
- f) Beneficiario. Es la persona física o moral en cuyo favor se envía, desde el extranjero, alguna cantidad para hacerla efectiva en México, en moneda nacional o extranjera.

Artículo 3. Son autoridades competentes para emitir circulares, reglas o acuerdos administrativos con relación al objeto de esta ley, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México, y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Artículo 4. Las disposiciones administrativas que dicten las autoridades para regular las transferencias o remesas, establecerán:

- a) El padrón nacional de las empresas, casas comerciales, instituciones auxiliares de crédito, que conforme a las disposiciones aplicables puedan realizar estas operaciones. Dicho padrón nacional y su actualización serán publicados en el Diario Oficial de la Federación y en diversos medios de comunicación masiva.

La Regulación de los Centros Cambiarios

- b) La comisión máxima por el servicio del envío de las remesas, así como el tipo de cambio en moneda nacional conforme al cual se hará efectiva la entrega de las mismas.
- c) La obligación de informar, en documento impreso, tanto al depositante como al beneficiario, tanto el tipo de cambio como la comisión cobrada por la transferencia.

Artículo 5. Las autorizaciones que emitan las autoridades competentes deberán contener criterios generales que impulsen mecanismos que propicien el ahorro de las remesas y mecanismos de capitalización de los beneficiarios, especialmente en aquellos lugares y comunidades donde no operan instituciones bancarias, en el marco de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, procurando la socialización de sus servicios, más que el lucro de la intermediación.

Artículo 6. Las empresas o negociaciones que prestan el servicio de envío de remesas desde el extranjero al territorio nacional, semestralmente deberán rendir a la Secretaría, al Banco y a la Comisión, un informe detallado de las transferencias y sus montos.

Artículo 7. El cobro de las remesas en el territorio nacional será al tipo de cambio que rija en la fecha en que aquél se realice y conforme a las disposiciones que al efecto emita el Banco de México.

De la Garantía del Reembolso

Artículo 8. La empresa que preste los servicios a que se refiere esta ley, será responsable civil, solidaria y directa de cualquier conducta de sus empleados o trabajadores, comisionistas o representantes, que distraiga de su objeto, se apodere o retenga para sí o para un tercero el importe de los depósitos o remesas.

De las Sanciones

Artículo 9. En el caso de violación de las disposiciones administrativas emitidas por la Secretaría, el Banco o la Comisión, serán estas mismas autoridades, en el marco de sus respectivas competencias, quienes establezcan e impongan las correspondientes sanciones.

Artículo 10. Los sobrepagos en el cobro de comisión o por la prestación de servicios o cualquiera otra conducta que provoque un daño o perjuicio patrimonial al usuario, se sancionará desde una multa en el monto que dispongan las autoridades correspondientes hasta la pérdida del registro para prestar el servicio.

Transitorio

Artículo Único. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dip. Álvaro Burgos Barrera (rúbrica)

Del análisis efectuado a la anterior iniciativa de ley, que hasta el momento no ha sido aprobada, se observan las siguientes deficiencias:

1. No distingue cuáles son los sujetos o entes que podrán dedicarse a las actividades de envío y cambio de divisas, así es que sigue hablando en sentido genérico, permitiendo que las personas físicas puedan seguir prestando dicho servicio.
2. No señala qué órganos deben ser creados para los fines que señala el artículo 5 de dicho proyecto de ley para “impulsar mecanismos que propicien el ahorro”, solamente señala que deberán contener criterios generales en el marco de la Ley de Ahorro y Crédito Popular.
3. Faculta discrecionalmente a las autoridades para imponer sanciones, situación que podría resultar desfavorable.

La Regulación de los Centros Cambiarios

4. Permite la creación de un padrón nacional de empresas, casas comerciales, instituciones auxiliares del crédito, etc. que puedan realizar este tipo de operaciones (aún cuando no se señalan expresamente cuáles), pero no se señala nada acerca de las personas físicas.

Posteriormente, se presenta otra iniciativa de ley denominada “Ley para regular las remesas de dinero”, a cargo de la diputada Laura Martínez Rivera, del mismo grupo parlamentario que la anterior (PRI)⁶⁶. En obvio de evitar repeticiones, omito referirme a la Exposición de Motivos.

Asimismo, considero de suma importancia agregar a esta tesis el proyecto de iniciativa de ley anteriormente mencionado en la parte correspondiente al Apéndice, por las siguientes razones:

1. Señala que las empresas que se dediquen al envío de remesas pertenezcan al sistema financiero, lo anterior es importante, ya que si se toma en consideración la definición de SISTEMA FINANCIERO que nuestra legislación erróneamente contempla en el último párrafo del Código Penal Federal, en donde se señala que el mismo se encuentra integrado por las instituciones de crédito, de seguros y fianzas, almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, sociedades de ahorro y préstamo, sociedades financieras de objeto limitado, uniones de crédito, empresas de factoraje financiero, casas de bolsa y otros intermediarios bursátiles, casas de cambio, administradoras de fondos de retiro y cualquier otro intermediario financiero o cambiario, se percibe claramente que en ningún momento se especifica algo relativo a las empresas dedicadas al envío de remesas.
2. Contempla solamente a personas morales que deberán cubrir ciertos requisitos y establece unidades especializadas para la atención de

⁶⁶ Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1588, martes 21 de septiembre de 2004.

La Regulación de los Centros Cambiarios

aclaraciones, consultas y reclamaciones del cliente, aunque deja afuera a los beneficiarios.

3. Contempla al secreto financiero, refiriéndose a aquél establecido en los artículos 117 y 118 de la Ley de Instituciones de Crédito y 192 de la Ley del Mercado de Valores.
4. Maneja distintas leyes que se pueden aplicar supletoriamente, aunque no contempla a la Ley General de Sociedades Mercantiles en cuanto a la constitución de las sociedades que puedan celebrar las operaciones de transmisión de remesas y cambio de divisas.
5. Contempla el lavado de dinero.
6. Contempla contratos de prestación de servicios que deberán celebrar las sociedades que se autoricen conforme a la ley para operar remesas de dinero en la República Mexicana con entidades extranjeras con el fin de no apartarse de las sanas prácticas del mercado en beneficio de los Migrantes nacionales en el exterior.
7. Informe semestral de las empresas comerciales al Banco de México detallando el monto de sus operaciones y el importe de las comisiones cobradas.
8. Establece programas de apoyo a los migrantes nacionales.

A pesar de lo anteriormente expuesto, considero que esta Iniciativa de Ley no señala varios aspectos, entre los cuales está el establecer un órgano supervisor específico, ya que contempla diversas autoridades entre las que se encuentran la Secretaría de Economía, el Banco de México, la Procuraduría Federal del Consumidor.

Capítulo 2.

MARCO LEGAL ACTUAL.

I. Naturaleza Jurídica de los Centros Cambiarios.

a. Definición.

A pesar de que no existe una definición concreta de lo que es un Centro Cambiario, como sí la existe en el caso de los Transmisores de Dinero contemplada en el artículo 95 Bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, el **artículo 81-A** del mismo ordenamiento legal señala que no se requerirá la autorización a la que se refiere el artículo 81, cuando única y exclusivamente se realicen operaciones con divisas hasta por un monto equivalente no superior a diez mil dólares diarios de los Estados Unidos de América por cada cliente, en donde el contravalor deberá entregarse en el mismo acto en que se lleven a cabo y únicamente podrán liquidarse mediante la entrega de efectivo, cheques de viajero o cheques denominados en moneda nacional, sin que en ningún caso se comprenda la transferencia o transmisión de fondos.

Lo anterior no aclara de qué entidades se trata, pero más adelante, en el artículo 82 se regula que las sociedades anónimas a quienes se otorgue la autorización a que se refiere el artículo 81 de esa Ley, se les denominará Casas de Cambio y deberán organizarse con arreglo a la Ley General de Sociedades Mercantiles y ajustarse a los requisitos que ahí se prevén.

De lo anterior se desprende, por exclusión y por el tipo de operaciones que realizan, que el artículo 81-A se refiere tácitamente a los Centros Cambiarios.

Así, en la práctica existen diversos tipos de centros cambiarios, por lo que se podrían distinguir cuatro diferentes categorías:

La Regulación de los Centros Cambiarios

- a. Los constituidos ante notario, como sociedad mercantil bajo cualquier modalidad, con denominación o razón social, un objeto social determinado por las actividades a que se refiere el artículo 81-A de la LGOAAC, domicilio, duración, integración del capital social específico, así como órganos de administración y vigilancia de la propia sociedad.
- b. Las sociedades mercantiles, constituidas conforme al inciso anterior, cuyo objeto social contempla además la realización de diversas actividades.
- c. Las personas físicas que prestan diversos servicios a sus clientes y adicionalmente realizan operaciones de compra-venta de divisas.
- d. Las personas físicas que realizan operaciones a que se refiere el artículo 81-A, en locales establecidos o en la vía pública ubicados en zonas cercanas a la franja fronteriza.

Las dimensiones del centro cambiario son variables. El factor que tiende a determinar su tamaño es el volumen de operaciones que realiza. De tal manera que al realizar numerosas operaciones se vuelve necesario aumentar el flujo de dinero y contratar un mayor número de personas para que laboren en dicho establecimiento. En la práctica, los centros cambiarios más pequeños cuentan con 2 empleados que la mayoría de los casos son los dueños, sin embargo, los establecimientos de mayor tamaño, cuentan con un personal integrado por 10 miembros.

b. Función de los Centros Cambiarios en la actualidad (Operaciones que tienen permitido realizar).

En cuanto a la función de los centros cambiarios, como se estableció con anterioridad, los mismos pueden realizar exclusivamente las actividades a que se refiere el artículo 81-A de la LGOAAC, sin embargo en la práctica realizan actividades adicionales, entre las que, por mencionar solo algunas, se encuentran los servicios de papelería, paquetería, y venta de tarjetas telefónicas e incluso, el pago de remesas u órdenes de pago.

Los clientes de los centros cambiarios, son primordialmente personas físicas, sin embargo en algunos casos, también operan con personas morales. El tipo de clientes que acuden a dichos establecimientos puede variar en relación con la zona geográfica en que se ubique, de esta manera, se puede mencionar que, a modo de ejemplificar lo anterior, los centros cambiarios ubicados en el centro histórico o en la zona rosa de la Ciudad de México son, en su mayoría, turistas que celebran operaciones de cambio para poder sufragar los gastos del viaje, a diferencia de los centros cambiarios ubicados en Guadalajara, donde en su mayoría la clientela se compone de personas que regresan del extranjero con recursos y se reincorporan al país para radicar en él, aunque también asisten turistas y comercios cercanos al establecimiento, tales como joyerías, importadores y exportadores.

Algunos de los factores determinantes por los que los clientes acuden a realizar transacciones con centros cambiarios son, la atención personalizada por parte de los dueños de la negociación, la rapidez en el servicio, la ausencia de formalidad en la operación, la ubicación y la cotización del tipo de cambio, ya que debido a la existencia de un gran número de centros cambiarios, el cliente tiene la facilidad de escoger la mejor oferta.

El promedio de clientes que asisten a realizar operaciones varía en proporción a las dimensiones del establecimiento, de tal manera que asisten alrededor de 30 personas por día y realizan desde 30 hasta 300 operaciones diarias. De dichas personas, el 60% son clientes habituales y en su mayoría realizan operaciones con documentos, el 40% restante son clientes ocasionales que efectúan operaciones en efectivo.

El promedio del flujo de dinero diario de operaciones en establecimientos pequeños oscila desde los 450,000.00 hasta los 800,000.00 pesos, sin embargo

La Regulación de los Centros Cambiarios

los centros cambiarios de mayor tamaño llegan a operar desde 1'000,000.00 hasta 2'000,000.00 de pesos.

Una vez que se concluye con la operación, los centros cambiarios emiten un comprobante de la transacción donde aparece reflejado el precio de compra o de venta de la divisa solicitada y la firma del cliente, conservándose copia de la operación para ingresarla a la contabilidad del centro cambiario. Posteriormente, los centros cambiarios venden los documentos a las casas de cambio con quien hayan decidido celebrar operaciones.

Uno de los principales problemas al iniciar operaciones para los centros cambiarios es justamente el hecho de no poder mantener la apertura de cuentas bancarias debido a la política adoptada por los bancos de no abrirles cuentas de cheques, situación por la que se ven obligados a guardar el efectivo en cajas fuertes; además, como una forma de darle solución a ésta problemática, abren cuentas a nombre de personas físicas o de otro negocio (como una agencia de viajes) ya que las requieren por la naturaleza de su operación, así como para realizar el pago de diversas obligaciones fiscales y de carácter administrativo vía electrónica.

Asimismo, la falta de efectivo en los diferentes poblados y ciudades pequeñas en los que no se cuenta con el circulante suficiente para brindar los servicios en moneda nacional o extranjera, trae como consecuencia allegarse del mismo y trasladarlo a sus sucursales para poder operar.

c. Sociedades Anónimas y Establecimientos Mercantiles.

Considero necesario hacer un breve estudio de lo que son las sociedades anónimas y los establecimientos mercantiles a efecto de señalar la organización que tienen los distintos tipos Centros Cambiarios con la finalidad de poder escoger la mejor forma en la que se puedan constituir para ser regulados.

La Sociedad, en sentido técnico jurídico, es el ente creado por un acto voluntario colectivo de los interesados, en aras de un interés común y con el propósito de obtener ganancias o un fin lucrativo. Los socios se comprometen a poner un patrimonio en común integrado por dinero, bienes o industria, con la intención de participar en las ganancias. Por tanto, son características fundamentales y constitutivas de la sociedad la existencia de un patrimonio común y la participación de los socios en las ganancias. Se distingue de la asociación en que ésta no persigue fines lucrativos sino de orden moral o económico-social que no se reducen a la mera obtención y distribución de ganancias.

El artículo 5 de la Ley General de Sociedades Mercantiles (LGSM) señala que las sociedades, en general, se constituirán ante notario y en la misma forma se harán constar con sus modificaciones. El notario no autorizará la escritura cuando los estatutos o sus modificaciones contravengan lo dispuesto por esa ley.

Así, el artículo 6 regula que la escritura constitutiva de una sociedad deberá contener:

- I.-** Los nombres, nacionalidad y domicilio de las personas físicas o morales que constituyan la sociedad;
- II.-** El objeto de la sociedad;
- III.-** Su razón social o denominación;
- IV.-** Su duración;
- V.-** El importe del capital social;
- VI.-** La expresión de lo que cada socio aporte en dinero o en otros bienes; el valor atribuido a éstos y el criterio seguido para su valorización.
Cuando el capital sea variable, así se expresará indicándose el mínimo que se fije;
- VII.-** El domicilio de la sociedad;

- VIII.-** La manera conforme a la cual haya de administrarse la sociedad y las facultades de los administradores;
- IX.-** El nombramiento de los administradores y la designación de los que han de llevar la firma social;
- X.-** La manera de hacer la distribución de las utilidades y pérdidas entre los miembros de la sociedad;
- XI.-** El importe del fondo de reserva;
- XII.-** Los casos en que la sociedad haya de disolverse anticipadamente, y
- XIII.-** Las bases para practicar la liquidación de la sociedad y el modo de proceder a la elección de los liquidadores, cuando no hayan sido designados anticipadamente.

Los requisitos a que se refiere este artículo y las demás reglas que se establezcan en la escritura sobre organización y funcionamiento de la sociedad constituirán los estatutos de la misma.

En lo que se refiere a las sociedades anónimas, el Capítulo V de la Ley General de Sociedades Mercantiles comprende la forma de constituir las, así como lo que se refiere a su administración, vigilancia.

En el citado capítulo se establece la definición de Sociedad anónima en su artículo 87, siendo ésta la que existe bajo una denominación y se compone exclusivamente de socios cuya obligación se limita al pago de sus acciones. La denominación se formará libremente, pero será distinta de la de cualquiera otra sociedad y al emplearse irá siempre seguida de las palabras "Sociedad Anónima" o de su abreviatura "S.A." (Artículo 88)

Además de lo anterior, los requisitos especiales que ha de satisfacer toda escritura constitutiva de una sociedad anónima, son los que establece el artículo 89 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, y deberán ser los siguientes:

La Regulación de los Centros Cambiarios

- I.- Que haya dos socios como mínimo, y que cada uno de ellos suscriba una acción por lo menos;
- II.- Que el capital social no sea menor de \$50,000.00 pesos y que esté íntegramente suscrito;
- III.- Que se exhiba en dinero efectivo, cuando menos el veinte por ciento del valor de cada acción pagadera en numerario, y
- IV.- Que se exhiba íntegramente el valor de cada acción que haya de pagarse, en todo o en parte, con bienes distintos del numerario.

Respecto, al capital social se puede considerar como un elemento indispensable de toda sociedad mercantil, ya que constituye la garantía de los acreedores sociales, es natural que el legislador se haya preocupado por mantener su integridad, es decir, se pretende que la cifra indicada como capital social mínimo, tenga como contrapartida un conjunto de bienes y valores realmente poseídos por la sociedad, llamado patrimonio social.

En materia de capital social, tenemos algunas disposiciones de interés, como son:

- a) El capital social deberá estar íntegramente suscrito en el momento de constituirse la sociedad (artículo 89 LGSM);
- b) La pérdida de las dos terceras partes del capital social origina la disolución de beneficios en favor de los fundadores de la sociedad, que menoscabe el capital social (artículo 104 LGSM);
- c) Se prohíbe el reparto de utilidades en caso de pérdida del capital social, a no ser que éste sea previamente reintegrado o reducido (artículo 18 LGSM);
- d) La reducción de capital social se llevará cabo conforme a las formalidades de derecho (artículo 9 LGSM).

Conviene recordar que, la sociedad anónima, como las sociedades mercantiles en general, resulta de un auténtico contrato que se establece entre los socios. Es

La Regulación de los Centros Cambiarios

verdad que se trata de un contrato de organización, pero no deja de ser contrato. Sus características más importantes, como ya hemos visto, son las de ser plurilateral y abierto en el sentido de que en él hay tantas partes como socios, y la incorporación o exclusión de los mismos se efectúan sin necesidad de que se alteren las bases contractuales.

En cuanto a la estructura orgánica de la sociedad anónima la asamblea general de accionistas es el órgano supremo de la sociedad. Ello significa que sus decisiones no pueden ser discutidas por ningún otro órgano de la sociedad, y es quién dice la última palabra en lo concerniente a la marcha de la sociedad, pudiendo marcar normas de actuación y dar instrucciones a los demás órganos.

Una clasificación de asambleas, es la siguiente:

- Asambleas generales y especiales.
- Asambleas ordinarias y extraordinarias.

Llamamos Asambleas generales a aquéllas que están formadas o integradas por todos los accionistas, el artículo 178 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, fija el modo más amplio de competencia y función de la asamblea general al disponer que le corresponderá acordar y ratificar todos los actos y operaciones de la sociedad.

Las asambleas generales deben llevarse a cabo en el domicilio social, salvo caso fortuito o de fuerza mayor, en dado caso de que no se celebren en el domicilio social, sus resoluciones serán nulas (art. 179 LGSM).

Las asambleas materia de estudio, salvo pacto en contrario del documento constitutivo, serán presididas por el administrador único o por el presidente del Consejo de Administración y, a falta de ellos, por quien fuere designado por los accionistas presentes (art. 193 LGSM).

La celebración de las asambleas generales de accionistas requiere su previa convocatoria en los términos del artículo 188 LGSM, sin éste requisito serán nulas las resoluciones que se adopten, salvo que en el momento de la votación haya estado representada la totalidad de acciones.

El Consejo de Administración o el Administrador Único es el órgano permanente a quién se confía la administración y la representación de la sociedad.

La legislación mercantil establece que la administración de las sociedades estará a cargo de uno o varios mandatarios temporales, revocables, quienes pueden ser socios o personas extrañas a la sociedad.

Por consiguiente, es en los estatutos donde se establece el sistema de administración que ha de tener la sociedad, ya sea, administrador único o bien, consejo de administración. La unidad o pluralidad de administradores tiene importancia porque si los administradores son dos o más deberán constituir el Consejo de Administración en el que las decisiones se tomen por voto mayoritario (art. 143 LGSM).

En cuanto a la vigilancia de la administración de la sociedad anónima, ésta corresponde a los llamados Comisarios, que constituyen un órgano especial de control sobre la gestión de los administradores. La Ley General de Sociedades Mercantiles, exige en forma obligatoria, la existencia del órgano de vigilancia en las sociedades mercantiles.

Así, el artículo 164 de la ley de la materia, establece que la vigilancia de las sociedades anónimas estará a cargo de uno o varios comisarios, temporales y revocables, que pueden ser socios o personas extrañas a la sociedad.

Además, el cargo de Comisario no puede ser ejercido por las siguientes personas:

- a) Los que conforme a la Ley están inhabilitados para ejercer el comercio;
- b) Los empleados de la sociedad;
- c) Los parientes consanguíneos de los administradores, en línea recta sin limitación de grado, los parientes colaterales dentro del cuarto grado y los parientes afines dentro del segundo grado (art. 165 LGSM).

En general, las facultades de los comisarios son las de vigilar ilimitadamente y en cualquier tiempo las operaciones de la sociedad. Los comisarios responden individualmente, en el cumplimiento de sus funciones para con la sociedad, en la forma y término que les imponen los estatutos y la Ley.

En cuanto al nombramiento de los comisarios, el artículo 181 de la ley citada, atribuye como competencia exclusiva de la asamblea general ordinaria de accionistas con derecho a voto intervendrán en su elección. Esta regla general tiene dos excepciones. La primera la establece el artículo 144 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, aplicables a los Comisarios por disposición del artículo 171 de la misma ley con arreglo al cual la minoría que represente un 25% del capital social tendrá derecho a nombrar un Comisario si éstos son tres o más. Desde luego los estatutos podrán establecer un derecho más amplio de la minoría del capital y, por consiguiente, puede ser ejercido incluso, por un solo accionista si él solo representa el 25% del capital referido. La segunda excepción, la expresa el artículo 168 de la Ley citada, al disponer que en el caso de que falten todos los comisarios, el Consejo de Administración deberá reunir a la Asamblea General Ordinaria, para que proceda a la designación de comisarios; pero si el Consejo de Administración no convoca a la Asamblea, o si convoca y ésta no se reúne, o si reunida no se designan Comisarios, la autoridad judicial los nombrará con carácter interino en espera de que la Asamblea General Ordinaria proceda al nombramiento de los definitivos.

En lo que respecta al **establecimiento mercantil**, éste será entendido como un conjunto de elementos físicos o materiales y personales dirigidos a la consecución de un fin determinado, de naturaleza empresarial o mercantil. Lo normal, aunque no obligatorio, es que un empresario desarrolle su actividad en un establecimiento mercantil.

El establecimiento mercantil viene definido en la fracción X, del artículo 2 de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, en donde se señala que es aquél local ubicado en un inmueble donde una persona física o moral desarrolla actividades relativas a la intermediación, compraventa, arrendamiento, distribución de bienes o prestación de servicios, con fines de lucro.

Desde un punto de vista jurídico las características de un establecimiento mercantil son su organización de los medios, de los factores de producción, humanos y materiales. El establecimiento mercantil, para el derecho, es una organización particular, fruto de la creación intelectual del empresario. Como tal, está integrada por diferentes elementos de carácter material y personal, elementos que tienen su valor, y que todo ellos, integrados, conforman sinergias.

En el establecimiento mercantil el valor económico tiene una importancia capital porque dicho valor permite el establecimiento de negocios jurídicos; podemos comprar o vender el establecimiento, arrendarlo, entregarlo en usufructo o hipotecarlo.

Los establecimientos mercantiles pueden ser diferenciados en **primarios**; sedes centrales de las empresas, y **secundarios**, Fábricas, Delegaciones, Agencias y Sucursales.

Como se sabe, las sociedades anónimas surgen por la necesidad de amortiguar los excesivos costos de operación en las actividades mercantiles, que no podían ser sufragados por personas físicas. Es en este sentido que considero que sea

más viable constituir y regular a los Centros Cambiarios como sociedades anónimas y no como personas físicas; aún así es preciso estudiar a las Personas Físicas a efecto de señalar la mejor forma en la que se puedan constituir para ser regulados aquéllos.

d. Personas Físicas.

Persona física (o persona natural) es un concepto estrictamente jurídico, cuya elaboración fundamental correspondió a los juristas romanos. Cada sistema jurídico tiene su propia definición de persona, aunque en todos los casos es muy similar. En algunos casos se puede hacer referencia a estas como personas de existencia visible, de existencia real o naturales.

Su origen etimológico viene de *persona-ae*, que era aquella máscara (*per sonare*, es decir, para hacerse oír) que llevaban los actores en la Antigüedad y que ocultaba su rostro al tiempo que hacía sonar su voz. Esto es, una ficción que se sobrepone al ser que la porta. Ello es así porque no todos los seres humanos - especialmente en otros tiempos- podían ser considerados personas.

Hoy, las personas físicas tienen, por el solo hecho de existir, atributos dados por el Derecho. La personalidad abre la puerta de la titularidad de derechos, así como para contraer obligaciones.

Rafael De Pina, en su Diccionario de Derecho, señala que persona física es el ser humano, hombre o mujer, además de señala que en el derecho moderno no se admite la posibilidad de la existencia de una persona que carezca de la capacidad jurídica en abstracto.⁶⁷

En cuanto a lo que se refiere a las personas físicas como uno de los tipos de Centros Cambiarios que existen, considero que no es la forma correcta de

⁶⁷ Cfr. De Pina, Rafael, "Diccionario de Derecho". 33ª. edición. Editorial Porrúa. México, 2004. Pág. 405.

organización de los mismos, debido a que todo el cúmulo de operaciones que pueden celebrar no tienen la certeza que implican ciertas situaciones tales como el tipo de cambio con el que se van a efectuar las operaciones, por ejemplo.

e. Registro y Autorización.

Los Centros Cambiarios deberán presentar el aviso de actividades al Servicio de Administración Tributaria (SAT) dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que comiencen a realizar las actividades, en la Administración Local de Asistencia al Contribuyente que corresponda a su domicilio fiscal, mediante el formato oficial RC expedido por la SHCP para tal efecto, el cual se encuentra a disposición de los mismos en la página de Internet del SAT.

Las personas que con anterioridad a la entrada en vigor de las Disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 95 Bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, estén realizando las actividades a que se refieren los artículo 81-A y 95 Bis del mismo ordenamiento legal, deberán presentar el aviso señalado, dentro de un plazo de 30 días hábiles posteriores a la entrada en vigor de dichas Disposiciones.

En el Formato oficial RC deberán informar que debido a las actividades que realizan, se ubican en el supuesto del artículo 81-A o 95-Bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito (éste último recientemente reformado mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación del 18 de julio de 2006, agregándose la figura de las sociedades financieras de objeto múltiple) y deberá contener lo siguiente:

- I. Denominación o razón social del Sujeto Obligado;
- II. Nombre del propietario o en su caso de los principales accionistas;

La Regulación de los Centros Cambiarios

- III. Domicilio en el que se encuentran sus oficinas, agencias, locales, establecimientos o sucursales en las que realicen Operaciones;
- IV. Nombre de los administradores o factores;
- V. Copia de su Cédula de Identificación Fiscal, y
- VI. Las actividades que realizan por las que se ubiquen en el supuesto del artículo 81-A de la Ley.

Asimismo, los Centros Cambiarios deberán dar aviso de las modificaciones a la información mencionada en las fracciones anteriores o cuando han dejado de realizar las actividades a que se refieren los artículos 81-A y 95 de la citada Ley, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que se presenten dichas circunstancias.

Esta información deberá ser actualizada por lo menos una vez al año, con la secuencia que la SHCP determine que habrán de seguir los Centros Cambiarios. Además, deberán proporcionar toda la información y documentación que les requiera.

Asimismo, el SAT, en ejercicio de las facultades de supervisión que le confieren la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito y otros ordenamientos legales, vigilará que los Centros Cambiarios incluyendo, en su caso, sus oficinas, sucursales, agencias, filiales y locales o establecimientos, tanto en territorio nacional como en el extranjero, cumplan con las obligaciones que se establecen en las “Disposiciones de carácter general aplicables a las personas que realicen las operaciones a que se refiere el Artículo 81-A del mismo ordenamiento”, en sus políticas de identificación y conocimiento del Cliente, y en los criterios, medidas y procedimientos que deben elaborar conforme a lo previsto en las citadas Disposiciones, e impondrá las sanciones que correspondan, por la falta de cumplimiento a las mencionadas obligaciones, en los términos señalados en la citada Ley, pudiendo solicitar en todo momento, la información o documentación necesarias para el desarrollo de sus facultades.

Además, los Centros Cambiarios deberán adoptar procedimientos de selección para asegurar que su personal cuente con la calidad técnica y experiencia necesarias, así como con honorabilidad, para llevar a cabo las actividades que le corresponden. Para los efectos señalados, se considera que carecen de honorabilidad las personas sentenciadas por delitos patrimoniales; las inhabilitadas para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o en el sistema financiero mexicano.

En la medida de lo posible los Centros Cambiarios procurarán que se apliquen, en su caso, en sus oficinas, sucursales, agencias, filiales, locales o establecimientos ubicados en el extranjero, especialmente en aquéllas situadas en países en donde no existan o se apliquen de forma insuficiente medidas para prevenir, detectar y combatir operaciones con recursos de procedencia ilícita y de financiamiento al terrorismo.

Cuando sea imposible aplicar las citadas Disposiciones en sus oficinas, sucursales, agencias, filiales, locales o establecimientos, en su caso, ubicados en el extranjero, los Centros Cambiarios informarán por escrito de dicha situación a la SHCP, por conducto del SAT, en un plazo no mayor a veinte días hábiles posteriores a la conclusión de las gestiones que para el efecto hayan realizado.

En aquellos casos en que las Disposiciones del país donde se encuentren las oficinas, sucursales, agencias, filiales, locales o establecimientos de un Sujeto Obligado, establezcan mayores requerimientos en esta materia, se dará cumplimiento a las mismas, informando de ello a los Centros Cambiarios a efecto de que evalúe su relación con las Disposiciones de carácter general.

Los trámites que deben realizar los Centros Cambiarios obligatoriamente son:

La Regulación de los Centros Cambiarios

- Entrega al SAT y a la SHCP del documento que contenga los criterios, medidas y procedimientos sobre las políticas de identificación y conocimiento del cliente;
- Entrega al SAT y a la SHCP del documento que contenga las modificaciones a los criterios, medidas y procedimientos sobre las políticas de identificación y conocimiento del cliente;
- Presentación del reporte de operaciones relevantes;
- Aviso cuando no se realicen operaciones relevantes;
- Presentación del reporte de operaciones inusuales;
- Presentación del reporte de operaciones preocupantes;
- Aviso de designación o sustitución de la persona o personas que tendrán las facultades y obligaciones que señalan las Disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 95 Bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito aplicables a Centros Cambiarios;
- Aviso de los sujetos obligados que presenten ante el SAT sobre la imposibilidad de aplicar en el extranjero las Disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 95 Bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito aplicables a Centros Cambiarios;
- Aviso mediante el cual se informe que debido a las actividades que realizan los sujetos obligados se ubican en el supuesto del artículo 81-A de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito;
- Aviso mediante el cual se informe que existen modificaciones a la información contenida en el Aviso de actividades señalado en el punto anterior;
- Aviso mediante el cual se informa que se han dejado de realizar las actividades a que se refiere los artículos 81-A de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito;
- Alta de usuarios para remitir información relativa a operaciones relevantes, inusuales y preocupantes por medios electrónicos;

- Presentación de catálogo de las sucursales en operación a nivel nacional.

Lo expuesto se refiere exclusivamente a la regulación que tienen los Centros Cambiarios en materia de lavado de dinero.

f. Diferencias entre Casas de Cambio y Centros Cambiarios.

Considero necesario hacer un breve estudio de las Casas de Cambio, para establecer las diferencias existentes con los Centros Cambiarios.

Las Casas de Cambio son sociedades anónimas que realizan en forma habitual y profesional operaciones de compra, venta y cambio de divisas incluyendo las que se lleven a cabo mediante transferencias o transmisión de fondos, con el público dentro del territorio nacional, autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, reglamentadas en su operación por el Banco de México y supervisadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

La normatividad aplicable se encuentra prevista en la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito (LGOAAC), en las Reglas a las que se sujetarán las Casas de Cambio en sus operaciones, emitidas por el Banco de México mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación el 19 de agosto de 1999 (modificadas el 24 y 31 de octubre de 2000, 28 de marzo de 2001, 6 de marzo y 1 de abril de 2002, y 11 de marzo y 1 de abril de 2003, y 8 de julio de 2004).

Las Casas de Cambio se conceptúan formal y legalmente como Actividades Auxiliares del Crédito y se rigen bajo la LGOAAC, conforme al Capítulo I del Título Quinto, que comprende los artículos 81 al 87 A, correspondiendo al artículo 82 las actividades que pueden realizar dichas entidades financieras, en concordancia con la Segunda de las Reglas a las que se sujetarán las Casas de Cambio en sus operaciones.

Entre las actividades que tienen permitido realizar se encuentran las siguientes:

- Compra y venta de billetes así como piezas acuñadas y metales comunes, con curso legal en el país de emisión.
- Compra y venta de cheques de viajero denominados en moneda extranjera.
- Compra y venta de piezas metálicas acuñadas en forma de moneda.
- Compra de documentos a la vista denominados y pagaderos en moneda extranjera, a cargo de entidades financieras.
- Compra o cobranzas de documentos a la vista denominados y pagaderos en moneda extranjera, a cargo de entidades financieras, sin límite por documento.
- Venta de documentos a la vista y pagaderos en moneda extranjera que las casas de cambio expidan a cargo de instituciones de crédito del país, sucursales y agencias en el exterior de estas últimas, o bancos del exterior.
- Compra y venta de divisas mediante transferencias de fondos sobre cuentas bancarias.

Las Casas de Cambio podrán determinar libremente, en función de sus costos y políticas, el importe de las contraprestaciones que cobrarán por el servicio correspondiente a la persona por cuenta de que reciban los pagos. En ningún caso podrán cobrar comisiones o cuotas al público por la recepción de dichos pagos.

Las Casas de Cambio podrán establecer que, en la realización de operaciones de compraventa, las divisas y su contravalor se entreguen diferidamente, en cuyo caso la liquidación deberá realizarse a más tardar el segundo día hábil bancario siguiente a aquél en que se contrate la operación.

Asimismo, tienen la facultad de realizar en forma directa la distribución de acciones de sociedades de inversión, bajo el amparo del tercer párrafo del artículo 40 de la Ley de Sociedades de Inversión, publicada en el Diario Oficial de la

La Regulación de los Centros Cambiarios

Federación el 4 de junio de 2001, cuya última reforma fue publicada el 28 de junio de 2007 en el Diario Oficial de la Federación.

No se requerirá autorización cuando únicamente se realicen con divisas las operaciones siguientes:

- I. Compra y venta de billetes así como piezas acuñadas y metales comunes, con curso legal en el país de emisión, hasta por un monto equivalente no superior a diez mil dólares diarios de los Estados Unidos de América, por cada cliente;
- II. Compra y venta de cheques de viajero denominados en moneda extranjera, hasta por un monto equivalente no superior a diez mil dólares diarios de los Estados Unidos de América, por cada cliente;
- III. Compra y venta de piezas metálicas acuñadas en forma de moneda, hasta por un monto equivalente no superior a diez mil dólares diarios de los Estados Unidos de América, por cada cliente, y
- IV. Compra de documentos a la vista denominados y pagaderos en moneda extranjera, a cargo de entidades financieras hasta por un monto equivalente no superior a diez mil dólares diarios de los Estados Unidos de América por cada cliente. Estos documentos sólo podrán venderlos a las instituciones de crédito y casas de cambio.

En la celebración de las operaciones anteriores, el contravalor deberá entregarse en el mismo acto en que se lleven a cabo y únicamente podrá liquidarse mediante la entrega de efectivo, cheques de viajero o cheques denominados en moneda nacional.

Algunas de las actividades que tienen prohibido realizar las Casas de Cambio, según el artículo 87-A de la LGOAAC son las siguientes:

- I. Operar con sus propias acciones, salvo en los casos previstos en la Ley del Mercado de Valores;
- II. Recibir depósitos bancarios de dinero;

La Regulación de los Centros Cambiarios

- III. Otorgar fianzas, cauciones o avales;
- IV. Adquirir bienes inmuebles y mobiliario o equipo no destinados a las oficinas o actividades propias de su objeto social;
- V. Realizar operaciones que no les estén previamente autorizadas, y
- VI. Celebrar operaciones en virtud de las cuales resulten o puedan resultar deudores de la casa de cambio, sus funcionarios y empleados, salvo que correspondan a prestaciones de carácter laboral otorgadas de manera general; los comisarios propietarios y suplentes, estén o no en funciones; los auditores externos de la casa de cambio; o los ascendientes o descendientes en primer grado o cónyuges de las personas anteriores.

Además, en la práctica todas las casas de cambio, atienden en mayor o menor escala a cuatro segmentos importantes de mercado y éstos son:

1.- Mercado Interbancario: Atiende las necesidades en gran escala, por montos elevados, generalmente entre bancos o entre bancos y casas de cambio. El tipo de cambio que utilizan para realizar este tipo de operaciones es el siguiente:

TIPO DE CAMBIO / DÓLAR INTERBANCARIO.- Precio del dólar estadounidense en términos de pesos mexicanos que se utiliza para transacciones en dólares al mayoreo, entre las mesas de cambio de las instituciones bancarias. Existen tres modalidades que se describen a continuación:

- ◆ Tipo de cambio-dólar valor mismo día.- Tipo de cambio interbancario al mayoreo llamado también cash. Tiene la característica de que se liquida el mismo día en que se realiza la operación. Generalmente se utiliza para cubrir necesidades inmediatas de dólares de las instituciones bancarias o de sus clientes.
- ◆ Tipo de cambio-dólar valor 24 hrs.- Tipo de cambio interbancario al mayoreo cuya compra y venta del dólar estadounidense se liquida en 24 horas, brindando un margen de un día hábil para cubrir la operación.

- ◆ Tipo de cambio-dólar valor 48 hrs.- Tipo de cambio interbancario al mayoreo llamado también spot. La mayoría de las operaciones interbancarias en dólares se llevan a cabo en esta modalidad, brindando un margen de dos días hábiles para cubrir la operación. Este tipo de cambio, como paridad de referencia refleja las expectativas de los intermediarios bancarios.

2.- Mercado Corporativo.- Aquel que atiende las necesidades de la planta productiva. El tipo de cambio que se utiliza, varía de acuerdo al monto operado por el cliente (empresas).

3.- Remesas Familiares.- Atiende operaciones de cambio de cantidades en divisas que envían mexicanos residentes en el extranjero a residentes en el territorio nacional. Tipo de cambio que se utiliza igual que en operaciones del mercado al menudeo.

4.- Mercado al Menudeo.- Realiza operaciones con divisas con montos pequeños, ejemplo turistas. El tipo de cambio que se utiliza para realizar este tipo de operaciones es el siguiente:

TIPO DE CAMBIO / DÓLAR VENTANILLA.- Precio del dólar estadounidense en términos de pesos mexicanos que se aplica en las operaciones de compra y venta de menudeo al público en general, en sucursales de bancos comerciales, casas de cambio y centros cambiarios. Existen dos modalidades: efectivo y documento, los cuales se describen a continuación:

- ◆ Tipo de cambio-dólar efectivo.- Precio del dólar estadounidense para celebrar operaciones con monedas y billetes en ventanilla.
- ◆ Tipo de cambio-dólar documento.-Tipo de cambio que se aplica en las operaciones con giros o cheques, cheques de viajero y money orders en dólares en ventanilla. Este tipo de cambio incluye el costo de intermediación de la sucursal bancaria, casa de cambio o centro cambiario.

De lo anteriormente señalado se desprenden ciertas diferencias que se detallan a continuación:⁶⁸

CASA DE CAMBIO	CENTRO CAMBIARIO	SERVICIO DE TRANSFERENCIAS EN MÉXICO
Actividad Auxiliar del Crédito, integrante del Sistema Financiero Mexicano.	Negocio Mercantil.	Negocio Mercantil.
Autorizadas por la SHCP.	No requiere autorización.	No requiere autorización.
Reglamentadas en sus operaciones por el Banco de México.	Sin reglamentación oficial en sus operaciones.	Sin reglamentación oficial en sus operaciones.
Supervisadas por la CNBV.	Supervisadas por el SAT.	Sin supervisión oficial.
Capital social mínimo fijo pagado sin derecho a retiro de \$32'839,000.00.	No existe requerimiento al respecto. En el caso de constituirse como Sociedad Anónima se requiere de un capital social no menor de cincuenta mil pesos.	No existe requerimiento al respecto. En el caso de constituirse como Sociedad Anónima se requiere de un capital social no menor de cincuenta mil pesos.
Normada por el artículo 81 y subsecuentes de la LGOAAC.	Normatividad con base en el artículo 81-A de la LGOAAC.	No reglamentado.
Realiza operaciones esencialmente de mayoreo.	Realiza operaciones esencialmente de contado.	Realiza operaciones esencialmente de pago.
Compra y venta de billetes así como piezas acuñadas en metales comunes, con curso legal en el país de emisión.	Compra y venta de billetes así como piezas acuñadas en metales comunes, con curso legal en país de emisión, hasta por monto equivalente no superior a diez mil dólares diarios de los Estados Unidos de América por cada cliente.	No realiza estas operaciones en ventanilla.
Compra y venta de cheques de viajero denominados en moneda extranjera.	Compra y venta de cheques de viajero denominados en moneda extranjera, hasta por un monto equivalente no superior a diez mil dólares diarios de los Estados Unidos de América por cada cliente.	No realiza estas operaciones en ventanilla.
Compra y venta de piezas metálicas acuñadas en forma de moneda.	Compra y venta de piezas metálicas acuñadas en forma de moneda hasta por un monto equivalente no superior a diez mil dólares	No realiza estas operaciones en ventanilla.

⁶⁸ Ver cuadro en <http://www.condusef.gob.mx/cuadros_comparativos/casas/casas.htm>

La Regulación de los Centros Cambiarios

	diarios de los Estados Unidos de América por cada cliente.	
Compra en firme o cobranza de documentos a la vista denominados y pagaderos en moneda extranjera, a cargo de entidades financieras sin límite por documento. Asimismo, podrán celebrar tales operaciones con giros, órdenes de pago y otros documentos a la vista denominados y pagaderos en moneda extranjera.	Compra de documentos a la vista denominados y pagaderos en moneda extranjera, a cargo de entidades financieras hasta por monto equivalente no superior a diez mil dólares diarios de los Estados Unidos de América por cada cliente. Estos documentos sólo podrán venderlos a las instituciones de crédito y casas cambio.	No realiza estas operaciones en ventanilla.
Venta de documentos a la vista denominados y pagaderos en moneda extranjera que expidan a cargo de instituciones de crédito del país, sucursales y agencias en el exterior de estas últimas, o bancos del exterior.	No está autorizado.	No está autorizado.
Compra y venta de divisas mediante transferencias de fondos sobre cuentas bancarias.	No está autorizado.	No está autorizado.
Recibir pagos de servicios por cuenta de terceros, en moneda nacional o en divisas, siempre que las casas de cambio no asuman obligaciones directas o contingentes.	No está autorizado.	No está autorizado.
Cuenta con un Manual de Políticas de Identificación y Conocimiento del Cliente (en materia de lavado de dinero).	Los registrados ante el SAT cuentan con un Manual de Políticas de Identificación y Conocimiento del Cliente (en materia de lavado de dinero).	Carece de este Manual.
Cuenta con un establecimiento fijo y exclusivo.	Salvo en caso de ser constituido como Sociedad Anónima, no cuenta con un establecimiento fijo ni exclusivo.	Similar a Centro Cambiario.
Intermediario financiero regulado y capitalizado que otorga seguridad y certidumbre en sus operaciones.	Establecimiento mercantil que no tiene regularización ni capitalización acorde a los volúmenes que operan y que por lo tanto, propicia inseguridad y riesgos desmedidos.	Similar a Centro Cambiario.

Del cuadro anterior se desprende que la principal diferencia que distingue a los centros cambiarios de las casas de cambio, consiste en que los primeros no se encuentran sujetos a regulación alguna, excepto en lo que se refiere al límite máximo de las operaciones con divisas que pueden realizar, en tanto que las segundas están obligadas a observar un estricto régimen jurídico y reglamentario. Esta diferencia es fundamental, sin embargo se presentan otras que se consideran principales, como las siguientes:

- a) Los centros cambiarios no requieren autorización de la SHCP para realizar operaciones con divisas, siempre que éstas no excedan del equivalente a 10,000 dólares diarios de los E.U.A., por cliente.
- b) No existe obligación de que las operaciones las lleve a cabo una sociedad anónima, e incluso está permitido que las realicen personas físicas.
- c) No se requiere contar con algún capital mínimo.
- d) Las Casas de Cambio están sujetas a la inspección y vigilancia de la CNBV, mientras que los Centros Cambiarios son supervisados por el SAT, pero solamente aquéllos que se encuentren registrados ante el mismo, los demás carecen de una supervisión.

Por otra parte, debido a diversos factores, los Centros Cambiarios han proliferado significativamente, a tal grado que aun y cuando no se cuenta con una estadística al respecto, se calcula que existen más de 3,000 establecimientos en todo el país, que de una u otra manera realizan operaciones con divisas, ya que en el concepto de centro cambiario se ubican, en un sentido amplio, desde una negociación que se dedica preponderantemente a esa actividad, hasta por ejemplo una pequeña tienda establecida en una zona turística o en la franja fronteriza con los E.U.A., en la que se ofrece el servicio de cambio de divisas.

II. Disposiciones Regulatorias de los Centros Cambiarios.

a. Reformas a las leyes financieras en 2004: Decreto de reformas del 28 de enero, adición del Artículo 95 Bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

El 28 de enero de 2004, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas Disposiciones Financieras, entre otras, la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito (LGOAAC), la cual se adicionó con el artículo 95 BIS, que faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previa opinión del Servicio de Administración Tributaria, a emitir Disposiciones de carácter general por medio de las cuales, una vez que se expidan, incorporarán a los centros cambiarios y transmisores de dinero al régimen preventivo de lavado de dinero y de cualquier acto, operación u omisión tendiente a favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie al delito de terrorismo.

Sobre el particular, la Dirección General de Seguros y Valores de la SHCP elaboró dos proyectos de disposiciones de carácter general, tomando como marco de referencia el aplicable a las instituciones de crédito.

Sin embargo, para la elaboración de los proyectos de CC y TD, no se consideró que los bancos han venido desarrollando desde hace varios años procedimientos para prevenir el lavado de dinero y que a la fecha la normatividad que se preparó para dicho sector resulta avanzada para entidades a las que se les aplicarían por primera vez, disposiciones en la materia que nos ocupa.

En este sentido, basta mencionar a manera de ejemplo, lo siguiente:

La Regulación de los Centros Cambiarios

1.- Se establece la obligación por parte de los Centros Cambiarios y Transmisores de Dinero de elaborar y observar políticas de conocimiento del cliente, contemplando los lineamientos mínimos, criterios y medidas para su debido cumplimiento, lo que resulta difícil de aplicar debido a que tanto los Centros Cambiarios como los Transmisores de Dinero necesitan primeramente estar capacitados para poder identificar a sus clientes y en un momento posterior implementar políticas de conocimiento al mismo, sobre todo, considerando la situación especial de que se trata tanto de personas morales como de personas físicas.

2.- Se prevé la obligación de que los Centros Cambiarios y Transmisores de Dinero cuenten con procedimientos internos que contemplen los casos para la realización de visitas domiciliarias, a efecto de verificar la veracidad de los datos proporcionados por el cliente, lo que trae como consecuencia costos excesivos que dificultan su realización, además de que para efectos prácticos, los Centros Cambiarios y Transmisores de Dinero no cuentan con la estructura necesaria para su implementación, en la mayoría de los casos.

3.- La obligación establecida para Centros Cambiarios y Transmisores de Dinero de contar con sistemas preferentemente automatizados que desarrollen diversas funciones tales como: identificar clientes y operaciones, reportarlas y darles seguimiento, conservar registros históricos, mantener esquemas de seguridad que garanticen la integridad, disponibilidad, auditabilidad y confidencialidad, entre otras, es prácticamente imposible de cumplir para los que cuenten con un sistema manual.

4.- Se contempla que los Centros Cambiarios y Transmisores de Dinero deberán verificar la autenticidad de los datos contenidos en la Cédula de Identificación Fiscal de sus Clientes, estimándose que ello constituiría una obligación excesiva, tomando en cuenta el tipo de clientes con que operan y las características de las

La Regulación de los Centros Cambiarios

operaciones que realizan, siendo que dicha obligación será únicamente para las instituciones de crédito.

Por lo expuesto, se considera que dada la naturaleza de las operaciones que celebran y el mercado en el que actúan tanto los Centros Cambiarios como los Transmisores de Dinero, resultaría excesiva la aplicación de la normatividad prevista en los proyectos de Disposiciones, imposibilitando así su cumplimiento, toda vez que hoy en día no se cuenta con elementos suficientes para determinar la forma en que realmente operan.

A manera de conclusión, el pretender que se apliquen estas reglas conforme a lo establecido en los referidos proyectos, es invitar a que los Centros Cambiarios y los Transmisores de Dinero no las cumplan, es decir que actúen al margen de la Ley, además, existen otros datos importantes que hay que tomar en consideración:

- Las entidades o personas naturales que operen bajo este permiso se conocen como Centros Cambiarios o como Money Exchange Offices en inglés.
- Los Centros Cambiarios no son sujetos a un régimen de registro y la regulación financiera no se les es aplicable, ya que son considerados como intermediarios financieros. La CNBV no los supervisa en ningún sentido.
- Han proliferado especialmente a lo largo de la línea fronteriza con los Estados Unidos de América, hasta llegar a un número estimado de 3,000 entidades.

Sin embargo, existe un proyecto de reformas legislativas a la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, cuyas principales características son las siguientes:

- Los remitores de efectivo y los centros cambiarios estarían sujetos a un régimen de registro.
- El proceso de registro se llevaría a cabo ante la SHCP, pero no se requeriría de mayores requisitos.
- El no llevar a cabo el proceso de registro resultaría un delito, con pena de privativa de libertad.
- El límite de 10 mil dólares y las restricciones acerca del tipo de operaciones permitidas se seguiría aplicando.

b. Disposiciones de carácter general publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 2004: Reparación de los Centros Cambiarios en el marco jurídico.

El objeto de las Disposiciones de carácter general a que hace referencia el artículo 95-Bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito es establecer, conforme a lo previsto en dicho artículo, las medidas y procedimientos mínimos, para los sujetos obligados, a fin de prevenir, detectar y reportar los actos, omisiones u operaciones que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión del delito previsto en el artículo 139 del Código Penal Federal, o que pudiesen ubicarse en los supuestos del artículo 400 Bis del mismo ordenamiento legal.

Asimismo, los Centros Cambiarios y los Transmisores de Dinero están obligados a establecer medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión del delito previsto en el artículo 139 del Código Penal Federal o que pudieran ubicarse en los supuestos del artículo 400 Bis del mismo Código, y reportar los actos, operaciones y servicios que realicen con sus clientes que pudiesen ubicarse en los supuestos señalados del Código citado o que, en su caso pudiesen contravenir o vulnerar la adecuada aplicación de las Disposiciones que se emitan.

En lo que respecta a la identificación del cliente, el centro cambiario procede a la misma en los siguientes supuestos:

- a.** Para el caso de operaciones en efectivo que se realicen por un monto igual al equivalente a los 10,000 dólares de los E.U.A., se identifica al cliente solicitándole la presentación de su credencial para votar o pasaporte, y solo en algunos casos cuando el cliente celebre operaciones por un monto inferior, se le solicita proporcione su nombre y domicilio.
- b.** Cuando se celebren operaciones para el pago de documentos (cheques personales, cheques de viajero u órdenes de pago), se identifica al titular del mismo, solicitándole la presentación de su credencial para votar o pasaporte, y solo en algunos casos un comprobante de domicilio (recibos de pago de servicios o boleta predial).

Adicionalmente, se solicita la suscripción de un pagaré en garantía, obligando al titular, en caso de incumplimiento, al pago del monto que se encuentre establecido en el documento y de los gastos de cobranza que, en su caso, se lleguen a generar.

La autenticidad de los datos proporcionados por el cliente es verificada mediante llamadas telefónicas a una o dos personas que el cliente haya señalado como referencia, sin embargo, en la mayoría de los centros cambiarios no se realizan visitas al domicilio de los clientes.

Cuando un cliente acude permanentemente al centro cambiario a realizar operaciones con documentos, se le considera cliente habitual, y en algunos de los establecimientos visitados, se le emite una credencial de identificación, que cuenta con un número de cliente, nombre, domicilio y firma, habiendo integrado previamente un expediente de identificación del cliente con copia de su

La Regulación de los Centros Cambiarios

identificación oficial y comprobante de domicilio. Sin embargo, en todos los casos se vuelve a suscribir el pagaré mencionado con anterioridad, como garantía en caso de que no se pueda cobrar el documento.

En cuanto a la política de conocimiento del cliente, en los casos en que los clientes realicen operaciones con documentos o en efectivo por un monto superior a los 10,000.00 dólares de los E.U.A., (con independencia de que por disposición legal, no se les permita operar por montos superiores a dicha cantidad) en algunos establecimientos, de manera informal, el gerente o cajero cuestiona al cliente sobre su actividad y la procedencia de los recursos para conocer a sus clientes, sin que quede plasmado en algún documento.

Los centros cambiarios adoptan diversas políticas o criterios en lo referente a la conservación de documentación de identificación del cliente.

Los comprobantes generados por las transacciones son integrados a la contabilidad del establecimiento. No obstante lo anterior basta con que trascurren 4 o 6 meses en que el cliente no realice operaciones con el centro cambiario para que destruyan tanto la documentación, como el expediente del cliente.

Por lo que hace a la contabilidad, los centros cambiarios se apegan a las reglas generales establecidas en el Código de Comercio y conservan la documentación por un plazo mínimo de diez años.

Asimismo, algunos de los centros cambiarios han tomado conciencia de la relevancia del delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita y se han capacitado en la materia, sin embargo, los asistentes a los mismos son en la mayoría de los casos los dueños de los establecimientos y no el personal que se encuentra atendiendo al cliente en ventanilla.

Asociaciones de Centros Cambiarios

Existen algunas asociaciones que agrupan centros cambiarios, de carácter nacional y regional, sin embargo, no todos los establecimientos se encuentran afiliados a las mismas, debido a que las cuotas de afiliación son sumamente elevadas. (\$15,000.00 por concepto de inscripción y \$10,000.00 como anualidad.)

La Asociación más representativa es la Asociación Nacional de Centros Cambiarios y Transmisores de Dinero, A.C., (ANCEC-TD), anteriormente sólo de Centros Cambiarios, constituida desde mayo de 1996 y quien cuenta con presencia en casi toda la República (Oaxaca, Veracruz, Puebla, Morelos, Sinaloa, Chihuahua, Nayarit, Nuevo León, Jalisco, Hidalgo, Baja California, San Luis Potosí, Tamaulipas, y el Distrito Federal, entre otros) agrupando aproximadamente 2,000 miembros.

La mencionada Asociación, se ha preocupado por el tema de lavado de dinero y ha coordinado la impartición de diversos cursos a sus agremiados con la finalidad de que se mantengan actualizados en el tema y no sean utilizados como vínculo para el blanqueo de recursos de procedencia ilícita.

c. Inconstitucionalidad de las Disposiciones en materia de lavado de dinero.

El *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española* define **INCONSTITUCIONALIDAD** como la oposición de una ley, de un decreto o de un acto a los preceptos de la Constitución.

A raíz de los sucesos del 11 de septiembre de 2001, el espíritu de la regulación se centra más sobre los aspectos de lavado de dinero en "posibles envíos para el apoyo terrorista".

La Regulación de los Centros Cambiarios

Así, con el argumento que los sistemas de transferencia de dinero o de valores han demostrado ser vulnerables al abuso para fines de blanqueo de dinero y financiación de acciones terroristas, y con el objetivo de aumentar la transparencia de los flujos de pagos, la Unidad de Acción Financiera (Financial Action Task Force –FATF, por sus siglas en inglés- o Grupo de Acción Financiera Internacional –GAFI, por sus siglas en español-) expidió la Recomendación Especial VI. Dicha Recomendación aconseja que las jurisdicciones impongan medidas consistentes sobre todos los sistemas de transferencia de remesas de dinero y valores contra el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo. Así, los reguladores financieros comenzaron el proceso de reexaminar la normatividad existente y, en algunos casos, de diseñar, desarrollar y ejecutar nuevos regímenes de normatividad financiera.

Debido a lo anterior, en México se reguló dicho sector mediante las Disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 95 Bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito aplicables a las personas que realicen las operaciones a que se refiere el artículo 81-A del mismo ordenamiento, mismas que considero contemplan un grado de inconstitucionalidad en el sentido de que no emanan propiamente de una ley sino simplemente derivan de un artículo contemplado dentro de la citada Ley, por lo que únicamente se intenta reglamentar dicho artículo con las Disposiciones anteriormente señaladas (hasta aquí no existiría problema alguno puesto que no existe inconstitucionalidad en reglamentar un artículo de una ley), así pues la problemática comienza al dejar de regular correctamente a los Centros Cambiarios, ya que no existe una definición precisa de lo que son éste tipo de sociedades, por lo que éstas no estarían realmente obligadas a cumplirlas debido a que no están contenidas explícitamente sus características.

Asimismo, hay que tomar en consideración la situación de que dichas Disposiciones son una mera copia de las que se elaboraron para las Instituciones de Crédito, razón por la cual carecen de un proceso de formación de norma

jurídica de acuerdo con los parámetros establecidos por la ciencia jurídica al no tomar en cuenta las fuentes reales (es decir, todos aquéllos fenómenos sociales que contribuyen a la formación del derecho, que determinan el contenido de las normas jurídicas) y las fuentes formales (es decir, la ley, la costumbre, la doctrina, la jurisprudencia y los principios generales del derecho), llevándonos a tener problemas de interpretación jurídica e inaplicabilidad de la norma por existir lagunas en dicha ley.

Por lo anterior, considero que en el afán por crear un marco de supervisión para las remesas informales, la práctica ha precedido al debate teórico e integral y a la investigación empírica. En consecuencia, aunque la intención haya sido buena, esta ruta hacia la normatividad puede tener graves efectos negativos, no solamente para la efectividad de las normas y la capacidad de los supervisores para aplicarlas, sino también para el flujo de transferencias significativas a países en desarrollo de remesas producto del trabajo de los emigrantes, lo que puede incidir en un atraso económico. Existe por tanto, la necesidad de una evaluación más concertada y sistemática de los objetivos, las estrategias, las herramientas y los mecanismos de la normatividad en la cual se deberán hacer progresos en el diseño, desarrollo y ejecución tanto nacionales como internacionales de los marcos legales y de supervisión para los Centros Cambiarios y Transmisores de Dinero.

III. Derecho Comparado.

En cuanto a las autoridades encargadas de supervisar de alguna u otra manera a este tipo de entidades financieras, tenemos que en Estados Unidos de América se deja ésta función al Internal Revenue Service (IRS), quien tiene a su cargo la función de vigilancia en materia tributaria.

La Regulación de los Centros Cambiarios

Asimismo, para economías grandes, la responsabilidad se le asigna frecuentemente a la autoridad aduanera. Los países en donde se aplica esto son Reino Unido, Francia y Japón.

En Francia, el "Commissino Bancaire" también tiene algo de responsabilidad en lo que se refiere a los remitentes y centros cambiarios extranjeros. En Japón, existen responsabilidades adicionales establecidas en el Ministerio de Finanzas.

En Brasil, la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) es responsable de la supervisión en materia de prevención de lavado de dinero para todos los negocios que no están supervisados por otra agencia reguladora, incluyendo los remitores de efectivo. Algunos elementos del modelo brasileño pueden ser relevantes para México.

a. Regulación en Estados Unidos de América.

En 1999, el Secretario del Tesoro emitió una regulación final que contiene las definiciones de instituciones financieras no bancarias a propósito del Acta del Secreto Bancario, incluyendo en una categoría aparte las definiciones de los llamados "negocios de servicios monetarios" (compra y venta de *money orders*, cheques de viajero, transmisión de dinero, de divisas, entre otras).

El mercado de envío está regulado por cada Estado bajo alguna de las siguientes regulaciones o disposiciones legales: "*Sale of Checks or Money Orders*", "*Transmitters of Money*", y/o "*Money Order Act*", esto se puede apreciar en siguiente tabla en donde se señalan las distintas regulaciones necesarias para cumplir con la Ley:

JURISDICCIÓN	NOMBRE DE LA AGENCIA QUE DA LA LICENCIA	TIPO DE LICENCIA
Alabama	Alabama Securities Commission	Sale of Checks Act
Arizona	Arizona State Banking Dept	Transmitters of Money Act
Arkansas	Arkansas Securities Dept	Sale of Checks Act

La Regulación de los Centros Cambiarios

California	Dept of Financial Institutions	Payment Instruments Law, Check Sellers Law, Transmission of Money Abroad Law
Colorado	State Banking Commissioner Dept of Regulatory Agencies	Money Order Act
Connecticut	Banking Commissioner Dept of Banking	Money Orders and Travelers Check Licenses Act
Delaware	Office of the State Banking Commissioner	The Sale of Checks, Draft & Money Orders Act
District of Columbia	Government of the District of Columbia Dept of Consumer and Regulatory Affairs	Consumer Transmission of Money Act
Florida	Office of the Controller Division of Finance	Money Transmitters Code
Georgia	Commissioner of Banking Dept of Banking and Finance	Sale of Checks or Money Orders Law
Idaho	Department of Finance	Money Transmitters Act
Illinois	Director Consumer Credit Division Dept of Financial Institutions	Transmitters of Money Act
Indiana	Division Director Dept of Financial Institutions	Transmitters of Money Act
Iowa	Bureau Chief Dept of Commerce, Div of Banking	Sale of Certain Instruments for Payment of Money Law
Kansas	Bank Commissioner Office of Banking Dept	Banks & Banking Act, Transmission of Money
Kentucky	Commissioner Dept of Financial Institutions Division of Thrift Insitutions	Sale of Checks Law
Louisiana	Manager Sale of Checks Division Office of Financial Institutions	The Sale of Checks Act
Maine	Director of the Office of Consumer and Credit Regulation; Dept. of Professional and Financial Regulation	Money Transmitters Act
Maryland	State Bank Commissioner Dept of Licensing and Regulation	Sellers of Money Orders and Travelers Checks Act
Massachusetts	Commissioner Consumer Credit Section Office of the Commissioner of Banks	Investments and Other Powers, Receipts of Deposits for Transmittal to Foreign Countries
Michigan	Director Consumer Finance Division Dept of Commerce	Sale of Checks Act
Minnesota	Secretary of State	Banks Check Sellers Law
Mississippi	Commissioner Dept of Banking and Consumer Finance	Sale of Checks Law
Missouri	Commissioner Division of Finance	Sale of Checks Law
Nebraska	Director Dept of Banking and Finance	Sale of Checks Act
Nevada	Dept of Banking and Finance	Issuers of Instruments for Transmission or Payment of

La Regulación de los Centros Cambiarios

		Money Act
New Jersey	Commissioner Dept of Banking	Money Transmitters Law
New Mexico	Director Financial Institutions Div Regulation & Licensing	Business of Selling Negotiable Checks, Drafts and Money Orders Act
New York	Superintendent of Banks New York Banking Dept	Transmitters of Money Act
North Carolina	Commissioner North Carolina Banking Commission	Money Transmitters Act
North Dakota	Commissioner Dept of Banking and Financial Institutions	Sale of Checks Act
Ohio	Supervisor Dept of Commerce Division of Securities	Sale of Checks Law
Oklahoma	Bank Commissioner State Banking Dept	Sale of Checks Act
Oregon	Director Dept of Insurance and Finance	Money Transmitter Act
Pennsylvania	Director Bureau of Licensing and Compliance Dept of Banking	Transmitting Money or Credit Law
Puerto Rico	Office of the Commissioner of Financial Institutions	Monetary Transfers

Como secuela de los mencionados sucesos del 11 de septiembre de 2001 y en el marco global de controles financieros al terrorismo, el registro debe ser renovado cada dos años. Un registro nuevo se requiere en caso de cambiar de dueño o se pierda el control accionario del negocio. Se imponen sanciones civiles de hasta \$5,000.00 dólares ante el incumplimiento de esta y otras disposiciones relativas al mismo.

b. Regulación en Centroamérica.

- **El Salvador.**

En El Salvador se impulsó la apertura de cuentas bancarias en dólares. Sin embargo, estas cuentas no despertaron gran interés ni en las instituciones financieras ni entre los usuarios. El problema es que los intereses que se pagan a estas cuentas son muy similares a los que los usuarios pueden tener en Estados Unidos de América. Las cuentas en dólares no han tenido el atractivo suficiente para captar ahorros del exterior.

- **República Dominicana.**

En República Dominicana han aprendido mucho en poco tiempo, desde el 2003 que es cuando salió la legislación 7202 para regular a los Negocios de Servicios Monetarios (NSM) se ha avanzado bastante en cuanto a mejorar los servicios, el tipo de cambio y la rapidez en la transferencia de las remesas. A pesar de lo anterior, continúa el problema de las casas de cambio sin licencia, ilegales.

Según el Resumen Ejecutivo “Las Remesas de Emigrantes entre España y Latinoamérica”⁶⁹, gran parte de las remesas en República Dominicana provienen de España, en donde se autorizan a las Cajas de Ahorro, las Cooperativas de Crédito y los Bancos a efectuar las operaciones que conllevan la gestión de las remesas de emigrantes, como una más de las actividades que constituyen la amplia gama de productos y servicios que se integran en su actividad financiera; pero aún así conservan las figuras específicas como lo son las empresas remesadoras, que operan conjuntamente con los establecimientos de cambio de moneda extranjera en España, mismas que están autorizadas por sus regulaciones nacionales respectivas para efectuar estas operaciones y que canalizan un porcentaje muy importante de las remesas. Sin embargo, no pueden realizar el resto de operaciones activas y pasivas típicas de las Entidades de Crédito.

Asimismo, se observan unas características básicas comunes muy semejantes, entre las que cabe destacar la necesidad de su constitución como sociedades anónimas, la exigencia de determinados capitales mínimos y el establecimiento de un sistema de control y supervisión por parte de las respectivas Superintendencias nacionales.

⁶⁹ Estudio financiado con cargo al Fondo General de Cooperación de España en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Noviembre de 2002.

▪ Honduras.

El proceso migratorio de los hondureños hacia el exterior, especialmente hacia Estados Unidos de América, se ha visto incrementado desde finales de la década de los noventa, especialmente después de la gran devastación del país, provocada por el Huracán Mitch en el año de 1998.

El Banco Central de Honduras, utiliza como metodología para la medición de las remesas el Manual de Balanza de Pagos, que en su párrafo 302 define las remesas familiares como: “Las transferencias corrientes realizadas por los emigrantes que trabajan en otra economía de las que se les considera residentes (Un emigrante es una persona que viaja a una economía y que permanece, o se prevé que permanezca en ella, durante un año o más)”.

Así, las fuentes para medir el flujo de remesas para la Balanza de Pagos en Honduras son:

- Balanza cambiaria (registro de ingreso y egreso de divisas al sistema financiero).
- Encuesta semestral, aplicada a los hondureños residentes en el exterior que ingresan al país para pasar vacaciones durante la época de navidad y medio año (vacaciones junio-agosto).

En cuanto a los resultados de la Balanza Cambiaria, la información obligatoria es un reporte elaborado por el Departamento Internacional del Banco Central de Honduras (BCH) con la información proveniente del sistema financiero nacional. De acuerdo, al Artículo 2 del Reglamento para la Negociación Pública de Divisas en el Mercado Cambiario, los agentes económicos autorizados por el BCH para comprar y vender divisas en el país están obligados a venderle al Banco Central el 100% de las divisas adquiridas.

- **Guatemala.**

Los estudios sobre las remesas familiares aún son escasos en Guatemala, y, los que tienen una orientación hacia el análisis macroeconómico, son prácticamente inexistentes. Los métodos de cuantificación de los montos que ingresan no tienen aún el alcance, ni un nivel de confiabilidad suficiente, particularmente porque los instrumentos de captación de la información no constituyen la única vía de ingreso de los recursos, ni garantizan plenamente que la información sea fidedigna. Por el contrario, cada vez se dificulta más la obtención de información debido a la desregularización de los sistemas, particularmente el del sistema financiero y de la creación de más instrumentos para la transferencia internacional de divisas.

En Guatemala, el registro de ingreso de divisas por remesas familiares se efectúa a través del sistema bancario y se registra en el Banco de Guatemala, para lo cual existe una Sección de Estadísticas Cambiarias y Comercio Exterior. Para el efecto, se utilizan formularios de ingreso y egreso de divisas que son reportados por los bancos del sistema al banco central, de los cuales se establece el monto por remesas familiares. Las operaciones cambiarias, dentro de las cuales se encuentra el rubro remesas familiares se fundamentan en la Ley Transitoria del régimen cambiario, Decreto 22-86 del Congreso de la República, en vigor a partir del 6 de junio de 1986. El Banco de Guatemala reporta estadísticas de movimiento de divisas por remesas familiares.

En cuanto a los aspectos metodológicos para el cálculo de las remesas familiares la información disponible de balanza de pagos se basa en la revisión IV del Manual de Balanza de Pagos de Naciones Unidas. Sin embargo, actualmente se están realizando nuevos cálculos utilizando la revisión V de dicho manual⁷⁰. Actualmente, aún se manifiesta la falta de mecanismos para un cálculo más certero de estas variables. En cuanto a la evolución de las remesas familiares en los primeros cuatro meses de este año ha habido un repunte significativo debido la

⁷⁰ Esta bibliografía está disponible en el Banco de Guatemala.

aplicación de leyes que se refieren a ciertos privilegios otorgados a los emigrantes nicaragüenses y ampliado temporalmente a guatemaltecos y salvadoreños. Esta legislación fue aprobada en febrero del 2000, la cual permite trabajar a los emigrantes de manera legal. Ello se ha traducido en mejores remuneraciones para los trabajadores emigrantes de estos países y, consecuentemente, mejores posibilidades de realizar el envío de remesas familiares a sus países de origen.

- **Colombia.**

En el mundo, los servicios monetarios no financieros han desarrollado una de sus principales actividades, como es la transmisión de dinero, en medio de tres escenarios: el primero como respuesta ágil y oportuna a la necesidad de millones de personas que emigraron de sus países y que en virtud de un pequeño ahorro de sus escasos ingresos y pese a su condición migratoria irregular, encontraron en éstos servicios un medio seguro para hacerle llegar unos recursos a su familia; el segundo, corresponde a que la delincuencia encuentra en las remesas, como en la mayoría de las actividades económicas y financieras, una oportunidad para intentar darle apariencia de legalidad a parte de sus recursos; y el tercero, enfrentados a una competencia en ocasiones desleal por la banca, para desplazarlos de una actividad que demuestra que por sus propios controles, así como por la expedición de una regulación fuerte de los estados y su vigilancia, es legítima y necesaria, y por eso se magnifica y promueve su operación, como una gran oportunidad de negocio, para extender a los amplios sectores no bancarizados su rentable oferta de otros servicios financieros.

c. Regulación en la Unión Europea.

España

Las personas físicas o jurídicas, distintas de las entidades de crédito, que pretendan realizar en establecimientos abiertos al público operaciones de compra

La Regulación de los Centros Cambiarios

de billetes extranjeros o cheques de viajero, con pago en pesetas, deberán reunir los requisitos establecidos en el Real Decreto 2660/1998 del 14 de diciembre de 1998; obtener la previa autorización del Banco de España para el ejercicio de esa actividad e inscribirse en el Registro de establecimientos de cambio de moneda a cargo de dicha institución.

A efectos de lo previsto en el párrafo anterior, tendrán la consideración de operaciones de venta de billetes extranjeros y cheques de viajero o gestión de transferencias con el exterior las que la ley defina como tales.

Asimismo, serán requisitos para obtener y conservar la autorización para realizar operaciones de compra de billetes extranjeros o cheques de viajeros, con pago en pesetas, que los titulares de los establecimientos y, en su caso, los socios, Administradores, Directores Generales o asimilados tengan reconocida honorabilidad comercial y profesional.

d. Otros países.

En el caso de **Egipto**, el gobierno ha creado un mecanismo muy exitoso para atraer remesas por canales formales, que es el Sistema Egipcio de Importaciones (Own Exchange Import System). La idea es que los importadores que necesitan divisas -que usualmente provienen de la reserva federal- pueden también obtener estos recursos por otras vías, en este caso de los migrantes. En tal sentido, es un programa diseñado para que las remesas (al menos las que ingresan al país por vías formales) sean utilizadas para financiar las importaciones. Asimismo, el gobierno ha exentado del pago de impuestos a los intereses generados por los depósitos en moneda extranjera como un incentivo para que los migrantes transfieran fondos a su país de origen. Además, en Egipto se encontró que tanto el tipo de cambio y los diferenciales en las tasas de interés (entre el país de origen y destino) son factores importantes en el envío de remesas a través de canales formales.

Siguiendo la misma pauta, algunos autores plantean, como algo positivo, la captación de remesas a través de canales formales de envío, o específicamente a través del sistema bancario público o privado. Sin embargo, lo que es saludable para el sector financiero y el sector gubernamental, no necesariamente lo es para los migrantes y sus familias.

El estudio de **Seydi Ababacar Dieng** en 1998 sobre las prácticas financieras de los migrantes senegaleses en Francia, señala que en la transferencia de fondos de los migrantes de **Senegal** concurren prácticas informales, semi-informales y formales. El autor encuentra que el exceso de reglamentos monetarios y cuotas para la transferencia internacional de fondos, implica que los migrantes utilicen vías informales en sus transferencias que, en el caso de Senegal, es una práctica cultural que se ha mantenido (perpetuado señala el autor) a través de los años. Aunque Dieng evalúa positivamente el que los migrantes transfieran sus fondos desde el exterior por vías formales, sobre todo porque se trata de medios con supervisión y seguridad, también apoya incitativas en donde los migrantes emplean medios no formales, o más estrictamente no oficiales. Muchas regiones pobres y rurales de Senegal no cuentan con infraestructura bancaria o financiera para recibir transferencias del extranjero, y es en esas circunstancias cuando surgen muchas agrupaciones propias de los migrantes dedicadas a la transferencia de fondos y otros servicios financieros, como es el caso de los Bancos de Aldea.⁷¹

Isabel Cruz, directora de la Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social (AMUCSS), consideró que el escenario más favorable es que los migrantes transfieran sus fondos por vías seguras y eficaces. El problema es que los esquemas de tipo bancario son incapaces para responder a las demandas de las zonas pobres de México, por lo que las demandas financieras de los migrantes

⁷¹ Cfr. Dieng, Seydi Ababacar. "Les pratiques financières des Migrants Maliens et Sénégalais en France", *Techniques Financieres & Développement*, núm. 50, *Epargne Sans Frontiera*, pp. 5-21. 1998.

La Regulación de los Centros Cambiarios

(como es el caso de la transferencia de fondos) no deben ser cubiertas exclusivamente por el sector bancario. Cruz ve como positivo el fortalecimiento de formas autónomas de financiamiento como son las cooperativas, las sociedades mutualistas y los microbancos, que funcionen con transparencia y que los beneficios del manejo del dinero se oriente a los propios remitentes, es decir, a los migrantes y sus familias.⁷²

Este tipo de sistemas financieros rurales impediría, como en el caso de Egipto, que las remesas de los migrantes subsidien a los importadores de bienes, es decir, que los pobres subsidien a los ricos.

Una de las conclusiones más importantes del trabajo de **Sharon Russell** es que los programas gubernamentales para incrementar o atraer remesas, tales como cuentas especiales de depósito, tipos de cambio y tasas de interés favorables, entre otros factores, han tenido sólo efectos limitados. Según la autora, los efectos macroeconómicos, políticos e institucionales en los países expulsores de mano de obra influyen de una manera más determinante en el volumen de remesas.⁷³

Algunos gobiernos han establecido cuotas de repatriación forzosa de los ingresos obtenidos en el exterior. Por ejemplo, los gobiernos de la **República de Corea** y de **China** establecieron que el 80 por ciento de los ingresos de sus migrantes deben ser repatriados; en el caso de **Filipinas**, la cuota es de entre 50 y 70 por ciento y en **Bangladesh** de 25 por ciento. Los gobiernos de **Pakistán** y **Filipinas** obligan a los migrantes a abrir cuentas bancarias como condición para obtener sus contratos de trabajo. En países como **China**, con una fuerte centralización gubernamental en la definición y operación de convenios internacionales de trabajo, o como **Corea** que manejan sus contratos laborales a través de grandes compañías constructoras, es más fácil monitorear la repatriación de los ingresos. Sin embargo, en el caso de Filipinas, donde el control de los convenios de trabajo

⁷² Entrevista personal hecha por Fernando Lozano Ascencio a Isabel Cruz, el 5 de agosto de 2000.

⁷³ Cfr. Russell, Sharon Stanton. "Migrant Remittances and Development", *International Migration*, Vol. XXX, Núm. 3-4. 1992.

internacionales es más difuso, los migrantes tienden a enviar sus remesas por canales informales.⁷⁴

Turquía, Grecia, Bangladesh, Pakistán y la **India** permiten a los migrantes tener cuentas bancarias en moneda extranjera en sus países de origen. Los intereses usualmente son pagados en moneda extranjera y la conversión a moneda local es pagada a un tipo de cambio preferencial. Algunos de estos países dan cierta preferencia para la importación de bienes de consumo, préstamos especiales para la construcción de casas y otro tipo de inversión, además de un tipo de cambio preferencial. En Filipinas se ha intentado imponer ciertos impuestos a los ingresos adquiridos en el exterior. En el caso de **Toga** se ha creado un sorteo (especie de Lotería de México o Lotto de Estados Unidos) dirigido a los migrantes en el exterior y creado en el exterior.

A pesar de los grandes esfuerzos que se producen en todo el mundo para abatir la problemática relativa uso de canales informales para el envío de remesas. Un ejemplo del fracaso de políticas gubernamentales para atraer remesas por vías formales es el de **Sudán**. El grueso de la migración de sudaneses, se desplazaba principalmente hacia los países árabes exportadores de petróleo, migración básicamente indocumentada. Las políticas impulsadas a principios de los ochenta demostraron las intenciones del gobierno sudanés de mantener la migración y de atraer remesas. Algunas medidas aplicadas fueron:

1. Exención de impuestos a los ingresos obtenidos en el exterior.
2. Los trabajadores migrantes estaban exentos de pagar impuestos al salir del país.

⁷⁴ Cfr. Ahlburg, Dennis A. *Remittances and their Impact: A Study of Tonga and Western Samoa*, National Center for Development Studies, The Australian National University, Canberra, Australia, 70 pp. 1991; Puri, Shivani. "Migrants Worker Remittances, Micro-finance and the Informal Economy: Prospects and Issues", *Working Paper* núm. 21, International Labor Organization, Social Finance Unit 1996; DÍAZ Briquets, Sergio y Jorge Pérez López (1997). "Refugee Remittances: Conceptual Issues and the Cuban and Nicaraguan Experiences", *International Migration Review* vol. 31, núm. 2, pp. 411-437.

3. Obtención gratuita del "certificado de migración" (especie de registro-permiso). Sin embargo, aunque el registro-permiso fuera gratuito, esto empujaba a muchos a emigrar ilegalmente. Diversos autores asocian el crecimiento de la migración ilegal con el crecimiento del uso de vías informales para el envío de remesas. Dado que el gobierno de Sudán intentó imponer ciertos impuestos a los ingresos obtenidos en el exterior, aun en condiciones en que ese ingreso no entrara a Sudán, tal medida promovió aún más la migración indocumentada.

Por último, cabe mencionar el **HAWALA**, que es uno de los sistemas de transferencia informal de fondos (TIF) que son generalmente utilizados en muchas regiones del ámbito local e internacional en el **Medio Oriente**.

Así pues, Hawala significa "transferencia" o "cable" en la jerga bancaria árabe.

Dicho sistema es un canal informal de transferencia de fondos de un lugar a otro a través de proveedores de servicios conocidos como "hawaladars". Aunque por lo general la mayor parte de las transacciones son llevadas a cabo por trabajadores inmigrantes que viven en países desarrollados, el sistema puede utilizarse también para remitir fondos desde un país en desarrollo, aunque la finalidad de la transferencia sea diferente.

Respecto al surgimiento de los sistemas TIF, éste fue impulsado por el comercio exterior y los peligros acarreados con el transporte de oro u otros medios de pago por caminos al acecho de maleantes. Originalmente se utilizaba en forma local en China y otras regiones del Asia oriental en las que todavía se sigue utilizando estos sistemas con diferentes nombres: Fei-Chi'ien (**China**), Padala (**Filipinas**), Hundi (**India**), Hui Kuan (**Hong Kong**) y Pei Kwan (**Tailandia**). El sistema hawala (o hundi) está vinculado a la región de **Asia Meridional y Oriente Medio**. En la actualidad es usado por personas expatriadas que emigraron a Europa, la región del Golfo Pérsico, Estados Unidos de América y Canadá desde donde envían

remesas a sus parientes de los continentes asiático, africano, europeo, además de otras regiones.

El atractivo del hawala reside en los menores costos de operación, rapidez, poca documentación, más confiabilidad, y el hecho de que es menos burocrático que el sistema financiero formal. Por otra parte, las comisiones cobradas por los hawaladars son inferiores a los del sistema formal, muchas veces extraídas de los diferenciales producidos por el tipo de cambio. La agilidad del sistema viene impulsada por un mecanismo operativo sencillo: se dan instrucciones por teléfono, fax o e-mail a los corresponsales y los fondos son recibidos a domicilio en un plazo de 24 horas.

Una problemática de los sistemas TIF es que tienen repercusiones directas e indirectas sobre la macroeconomía. Estos sistemas tienen un importante impacto sobre las cuentas monetarias tanto de los países que inician las transacciones como los que las reciben, ya que estas transacciones no son registradas oficialmente, las remesas de un país a otro no se registran como incrementos del activo de un país o pasivo del otro. Por otra parte, debido a que tanto los remitentes como receptores de estos fondos no pagan impuestos, sus actividades tienen importantes consecuencias sobre los ingresos fiscales. Así pues, las autoridades económicas no pueden determinar con precisión el volumen de dinero transferido, pero bajo estimaciones surgidas de la balanza de pagos y los datos de inmigración se supone que se mueven miles de millones de dólares. A pesar de que el hawala está prohibido en algunos países, es imposible ejercer un tipo de control efectivo sobre los sistemas TIF debido a su sencillez y anonimato.⁷⁵

Lo anterior permite establecer una guía para el caso mexicano en materia de remesas, divisas y vías o canales de transmisión de las mismas.

⁷⁵ Cfr. Mohammed El-Qorchi.. "Hawala ¿Cómo funciona este sistema de transferencia informal de fondos? ¿Debe ser regulado?", Finanzas y Desarrollo, Publicación trimestral del Fondo Monetario Internacional. Diciembre de 2002.

Capítulo 3.**PROPUESTA DE REGULACIÓN DE LOS CENTROS CAMBIARIOS.**

Del análisis efectuado a los sujetos materia de este estudio, resulta evidente que no bastan las políticas públicas vigentes y que se requiere de una estrategia específicamente orientada a impulsar la canalización de remesas vinculadas con proyectos productivos y hacia el desarrollo económico, social y cultural de las comunidades de origen, por lo que considero necesario dirigirnos a establecer un marco normativo que permita regular correctamente a los Centros Cambiarios tomando en consideración que es un sector que no necesariamente se encuentra dentro del sistema financiero (refiriéndome a aquéllos que pertenecen al sector informal), pero que sin embargo termina dentro de él (en los casos del sector formal, al relacionarse con las Casas de Cambio) y recordando que se trató de regular a los mismos en materia de lavado de dinero debido a que el gobierno y las empresas se interesaron en estimular el mercado para crear remesas formales.

Así, al igual que otras actividades del sector financiero, los sistemas de cambios de divisas así como los sistemas de transferencia de fondos corren el riesgo de abuso para lavar dinero o financiar el terrorismo. Teniendo en cuenta la importancia que las remesas tienen como fuente de fondos para las economías en desarrollo, es indispensable que éstas, y en específico nuestro país, consideren el nivel apropiado de normatividad para conservar la integridad de flujos legales sin impedir dicho flujo, en particular para las remesas de los trabajadores, en tanto que sabemos que para los trabajadores emigrantes pueden resultar más populares los métodos informales para enviar remesas.

Como se comentó con anterioridad, como ente internacional de fijación de normas contra el lavado de dinero y el combate contra el financiamiento al terrorismo (LD/FT), la FAFT aborda los sistemas TFI (sistemas informales de transferencia de

fondos) en sus Recomendaciones Especiales sobre Financiación del Terrorismo (Recomendación Especial VI -FAFT 2001-). A dicha Recomendación Especial VI se elabora una Nota Interpretativa y un documento adoptado en junio de 2003 sobre Mejores Prácticas Internacionales, en donde se exige el uso de licencia o registro de personas (naturales o jurídicas) que presten servicios de transferencia de dinero o valores inclusive a través de sistemas informales, razón por la que se derivan las regulaciones nacionales, en donde se intentó incluir a los Centros Cambiarios.

I. Hacia la creación de una Ley Cambiaria.

Desde el año 2003, se ha trabajado en un anteproyecto en donde todos los participantes en el sector de Casas de Cambio, estén regulados a través de una legislación cambiaria. Hasta el momento dicho proyecto no se ha concretado y, peor aún, no consideraba a los Centros Cambiarios, bajo la premisa de que éstos iban a desaparecer.

Así, me referiré a la legislación actual, misma que tiene como máximo expositor a la Ley General de Organizaciones y Actividades del Crédito, la cual es clara y precisa al señalarnos en su artículo 3 aquéllos sujetos que serán considerados como **ORGANIZACIONES AUXILIARES DEL CRÉDITO**, y en su artículo 4 las **ACTIVIDADES AUXILIARES DEL CRÉDITO**, en donde podemos observar que en la fracción I hace referencia a la compra-venta habitual y profesional de divisas sin que esto signifique que aquí es donde se regulan a las casas de cambio, centros cambiarios y transmisores de dinero, sino que es precisamente en el Título Quinto “De las Actividades Auxiliares del Crédito”, en su Capítulo I “De la compra venta habitual y profesional de divisas” (artículos 81 a 87-A) que se refieren a las Casas de Cambio, excluyendo al artículo 81-A que es el único relativo a los Centros Cambiarios dentro de dicho capítulo, y tomando en consideración el artículo 95 Bis referido anteriormente, en lo relativo a los delitos a los que se refieren los artículos 139 y 400 Bis del Código Penal Federal.

De la misma forma, cabe señalar que al efectuarse las reformas a la mencionada Ley General de Organizaciones y Actividades del Crédito, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2006, se incorporaron nuevas figuras jurídicas, las sociedades financieras de objeto múltiple, que encuentran su regulación en el Capítulo II del citado Título Quinto “De la realización habitual y profesional de operaciones de crédito, arrendamiento financiero y factoraje financiero” y en el artículo 95 Bis en lo referente a la materia de prevención de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo, pero denotando una evidente falta de técnica jurídica de elaboración de leyes al agregar figuras jurídicas distintas y que no conllevan una relación entre sí.

Derivado de lo anterior, considero necesaria una regulación específica que se encuentre encaminada a establecer y definir el marco normativo de aquéllos entes que tengan como objetivo primordial la compra venta habitual y profesional de divisas, así como de aquéllos en los que de manera habitual y a cambio del pago de una contraprestación, comisión, beneficio o ganancia, reciben en territorio nacional derechos o recursos en moneda nacional o divisas, señalándose su naturaleza jurídica, su forma de organización y autorización, los órganos supervisores gubernamentales que estarán encargados de vigilar a dichos entes jurídicos en su operatividad y en el cumplimiento a dicho ordenamiento jurídico, así como el establecimiento de sanciones a los incumplimientos que se llegaren a presentar.

Esa legislación se debe encaminar al establecimiento de objetivos fuertes que tengan como fin el incluir a tales entes jurídicos dentro del sistema financiero nacional y establecer canales que permitan cumplir con las regulaciones extranjeras y los acuerdos o tratados internacionales de los que nuestro país forme parte.

Se toma en consideración que los lavadores de dinero pueden ser atraídos por

La Regulación de los Centros Cambiarios

este sector en virtud de que en algunos países éstas actividades no están severamente reguladas como las instituciones de crédito y de que existe una debilidad que se manifiesta en el hecho de que la mayoría de los clientes son ocasionales, lo que hace más difícil la aplicación de las políticas del conocimiento del cliente, a las que se encuentran obligados los entes materia de este estudio en la legislación actual, respecto de la elaboración de un perfil transaccional y grado de riesgo, razón por lo que se acentúa la situación de ser una actividad vulnerable.

Asimismo, representa un riesgo la prestación de servicios de envío de remesas a empresas remesadoras, a través de transferencias electrónicas, en virtud de que esto impide a las casas de cambio tener plena identificación y conocimiento del cliente o propietario real, y dar seguimiento a su transaccionalidad. Lo mismo sucede con las frecuentes operaciones que este tipo de entidades realizan con los centros cambiarios, respecto de los clientes de éstos.

Ahora bien, uno de los riesgos más importantes que presentan este tipo de entidades financieras, es el relativo a la manera de operar a través de promotoría. Los promotores son empleados de la casa de cambio, que reciben comúnmente sus ingresos a través de comisiones por las operaciones que lleguen a realizar, lo que provoca que el interés económico se anteponga a los controles establecidos en materia de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo.

Así, la actividad que los promotores realizan con su "cartera" de clientes se asemeja a los de la "Banca Privada", cuyos riesgos se expresan debido a:

- La competencia intensa por obtener clientes.
- El alto nivel de confidencialidad que existen entre el promotor y su cliente.
- Las relaciones de confianza que se desarrollan entre ambos.

En virtud de lo anterior, los factores de vulnerabilidad que se presentan claramente son:

1. Los promotores como defensores de sus clientes.
2. Clientes poderosos.
3. Cultura de secrecía.
4. Laxos controles de prevención.
5. Conservación de expedientes del cliente por parte del promotor.

En adición a lo anterior, uno de los aspectos más llamativos para el lavado de dinero dentro de las casas de cambio, es que por su naturaleza pueden realizar operaciones en diversas jurisdicciones, lo cual podría envolver redes internacionales de entidades financieras extranjeras o de compañías pantalla.

II. Beneficios derivados de la creación de una Ley Cambiaria.

Dentro de los factores que considero son importantes para la creación de una ley cambiaria, se encuentran:

- Regular entidades que se encuentran vulnerables a los lavadores de dinero nacionales e internacionales, permitiendo el incumplimiento a las leyes actuales por no estar correctamente supervisados, agregando que en materia fiscal tampoco cumplen con la legislación en dicha materia, impidiendo una correcta recaudación fiscal por las ganancias obtenidas del fruto de la realización de las actividades relativas a la compra venta habitual y profesional de divisas, así como de las de transferencia de fondos.
- Implantar una estrategia de fomento para promover proyectos de inversión que impulsen el desarrollo de las comunidades de origen, con el apoyo y, en su caso, no sólo con la colaboración, sino con la intervención comprometida de mexicanos en el exterior, así como un esfuerzo de coordinación interinstitucional en el ámbito de los sectores público, privado y social, en particular, en las instancias gubernamentales federal, estatal y/o municipal y

La Regulación de los Centros Cambiarios

en las universidades e instituciones de investigación del país.

- Establecimiento de parámetros para la contabilización exacta y oportuna de las divisas que ingresan al país, provenientes del extranjero.
- Mayor control y eficacia de los objetivos que se persiguen al autorizar dichos entes (como en el caso de las Casas de Cambio) para crear, mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto en protección de los intereses del público.
- Fomentar la creación de empleos, tanto a nivel iniciativa privada como a nivel sector social al llegar los recursos a las comunidades de origen permitiendo el crecimiento y desarrollo de las mismas.
- Establecer parámetros para cobrar comisiones adecuadas por la utilización del servicio de cambio de divisas así como por el de transferencias de fondos, sin dejar de lado el libre mercado, el tipo de cambio (que se fija a nivel nacional e internacional derivado de las variantes monetarias) y la libertad de las entidades financieras de obtener ganancias (que no sean exorbitantes) por prestar dichos servicios.
- Creación de un órgano supervisor desconcentrado que esté enfocado exclusivamente a la materia cambiaria al incluir como sujetos obligados a las Casas de Cambio, Centros Cambiarios y Transmisores de Dinero; que tenga, entre otras, la función de supervisar y vigilar a dichos entes jurídicos en su operatividad y en el cumplimiento a dicho ordenamiento jurídico, así como el establecimiento de sanciones a los incumplimientos que se llegaren a presentar.

Lo anterior no implica que dichas entidades sean supervisadas por varios órganos desconcentrados, sino que salgan de la esfera de supervisión de la

Comisión Nacional Bancaria y de Valores así como del Servicio de Administración Tributaria y se cree una Comisión Nacional Cambiaria especializada en tal fin, tomando en consideración que es un sector de suma importancia dentro del sector financiero y que la propia CNBV no es suficiente para supervisar a las Casas de Cambio, en tanto que el SAT tampoco lo es para los Centros Cambiarios y Transmisores de Dinero, con lo cual se reforzaría la integración de la legislación.

III. Perjuicios derivados de la creación de una Ley Cambiaria.

Entre los perjuicios que pudieren emanar de la creación de una ley cambiaria se encuentran:

- Establecer un régimen jurídico que regule a las entidades dedicadas a la realización de las actividades relativas a la compra venta habitual y profesional de divisas, así como de las de transferencia de fondos de manera incorrecta, con lagunas jurídicas y con errores substanciales que propicien reformas instantáneas o constantes al no encontrar una regulación adecuada, como actualmente se presenta.
- Beneficiar únicamente a las entidades financieras que tengan el poder económico para subsistir, sin tomar en consideración aquéllas que den servicios a las comunidades marginadas, impidiendo la llegada de los recursos monetarios a las mismas, lo cual se traduciría en un retroceso en el desarrollo económico y social.
- Al establecer la regulación y al aplicarla, dejar de lado una supervisión estricta de las entidades financieras, permitiendo que las mismas sigan operando en diversos puntos del país sin contar con los controles tanto operacionales y económicos, como en materia de prevención de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo.

- Dejar libertad a las entidades financieras para que establezcan los montos de las comisiones que lleguen a cobrar por la realización de las actividades relativas a la compra venta habitual y profesional de divisas, así como de las de transferencia de fondos, con lo cual se permitiría una competencia desleal al fijar montos exagerados en algunas zonas alejadas de las ciudades lo cual permitiría que siguiera el retroceso en el desarrollo económico y social de las mismas.

Capítulo 4.

CONCLUSIONES.

PRIMERA: Desde la perspectiva de los migrantes, la utilización de canales formales o informales depende, en buena medida, de factores como la seguridad, el costo y la eficiencia de los mecanismos de transferencia y cambio de divisas. Si los migrantes emplean medios informales, ello significa que las ventajas son mayores frente al uso de canales formales. Si el tipo de cambio utilizado por los bancos y otro tipo de empresas dedicadas a la transferencia de fondos es desfavorable para el remitente, es probable que ello implique un aumento de las transferencias por vías informales.

La transferencia de fondos de Estados Unidos de América a México es uno de los servicios más costosos a nivel mundial, no sólo por el cobro de comisiones sino, sobre todo, por el tipo de cambio utilizado en las operaciones. En tal sentido, debería pensarse en algún tipo de legislación que regule el uso del tipo de cambio en la transferencia de fondos de los migrantes y no dejarle la decisión a los bancos e instituciones involucradas en este negocio.

Derivado de lo anterior, hay que establecer parámetros para cobrar comisiones adecuadas por la utilización del servicio de cambio de divisas así como por el de transferencias de fondos, sin dejar de lado el libre mercado, el tipo de cambio (que se fija a nivel nacional e internacional derivado de las variantes monetarias) y la libertad de las entidades financieras de obtener ganancias (que no sean exorbitantes) por prestar dichos servicios.

SEGUNDA: Dentro de los aspectos que debieran plantearse para el caso mexicano, se encuentra la posibilidad de que los envíos desde el extranjero puedan ser cobrados en dólares y mantenidos en cuentas bancarias en dólares. Pese a que algunas Casas de Cambio ofrecen pagar las transferencias en

dólares, no es la regla común en el mercado mexicano. La razón por la cual existe esta demanda, obedece a que los migrantes contraen deudas en dólares, tanto en México como en Estados Unidos de América, tanto para solventar los gastos de la emigración, como para otro tipo de gastos locales.

TERCERA: Otro aspecto que debe contemplarse es la existencia de algún tipo de regulación orientada a recuperar remesas no reclamadas a la banca y a otro tipo de empresas dedicadas a este negocio⁷⁶.

CUARTA: Con motivo de la escasa regulación que sobre esta materia existe, se hace necesario normar las remesas de dinero en nuestro país. No es posible que siendo la segunda fuente de ingresos para México, no se le dé la importancia necesaria y los ciudadanos mexicanos en el exterior y sus familias sigan sufriendo abusos en el cobro de estos recursos. Es pues necesario que las autoridades financieras del país, tengan un cuerpo normativo que las haga responsable de la atención del problema, como se señaló con anterioridad.

QUINTA: Debe constituirse un órgano supervisor desconcentrado que esté enfocado exclusivamente a la materia de cambios incluyendo como sujetos obligados fundamentalmente a las Casas de Cambio, Centros Cambiarios y Transmisores de Dinero. Asimismo, dicho órgano deberá ser asesorado por la CNBV en principio, al ser el organismo actualmente encargado de ejercer la función de supervisión, así como la vigilancia de las Casas de Cambio.

SEXTA: Para conseguir tener un mayor control y eficacia de los objetivos que se persiguen para crear, mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto en protección de los intereses del público, es necesario que tanto las Casas de Cambio, así como los Centros Cambiarios y los Transmisores de Dinero se constituyan como personas morales y sean

⁷⁶ De acuerdo con la AMUCSS, en México alrededor de 500 millones de dólares al año no son cobrados o reclamados por los destinatarios de remesas.

La Regulación de los Centros Cambiarios

autorizados por el órgano supervisor que se cree al efecto, lo cual permitirá tener un padrón y registros confiables de éstos entes y su contribución a dicho sistema financiero, además de tener una naturaleza jurídica correcta y acorde al tipo de actividad que realizan.

SÉPTIMA: Derivado de lo anterior, al tener una naturaleza jurídica bien definida, se debe establecer una definición legal de Centro Cambiario en el cuerpo normativo que se cree para su regulación, ya que en la actualidad tanto el artículo 81-A como el 95 Bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito los señalan como las personas que realicen ciertas actividades enunciadas en el propio 81-A, y tomando en consideración que en la práctica dichas personas son conocidas como Centros Cambiarios, inclusive por la propia autoridad al emitir el Servicio de Administración Tributaria un formato para dar aviso de la actividad como Centros Cambiarios y Transmisores de Dinero.

Dicha definición legal permitiría a su vez dejar establecidas claramente las diferencias que existen entre este tipo de entes y las Casas de Cambio así como los transmisores de dinero, además de establecer los límites en los que cada uno puede realizar sus actividades.

OCTAVA: La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y sus diferentes organismos, entre ellos la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, deben ser actores principales en esta labor. Adicionalmente el Banco de México, debe ser partícipe en términos de la norma ya que de él depende nuestro sistema de pagos nacional.

Además es necesario que para aquellas empresas comerciales no reguladas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se incorpore a la Secretaría de Economía junto con la Procuraduría Federal del Consumidor en lo que se refiere a envíos de dinero de empresas no financieras.

Lo anterior no implica que dichas entidades sean supervisadas por varios órganos desconcentrados, sino que salgan de la esfera de supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores así como del Servicio de Administración Tributaria y se cree una Comisión Nacional Cambiaria especializada en tal fin, como se señaló con anterioridad, sin que se deslinden a otras autoridades que también pueden llegar a tener competencia en ciertos temas, tomando en consideración que es un sector de suma importancia dentro del sector financiero y que la propia Comisión Nacional Bancaria y de Valores no es suficiente para supervisar a las Casas de Cambio, en tanto que el Servicio de Administración Tributaria tampoco lo es para los Centros Cambiarios y Transmisores de Dinero.

NOVENA: Es necesario incorporar a la Secretaría de Relaciones de Exteriores para coordinar el tema de las remesas de dinero con autoridades extranjeras o para celebrar convenios con ciertos estados de la Unión Americana con la finalidad de impulsar los envíos de dinero a nuestro país de una forma coordinada y regulando el tipo de cambio y las comisiones que las empresas extranjeras tengan para con nuestros migrantes nacionales, mediante el establecimiento de dichos convenios, ya que a pesar de que se reconoce el esfuerzo que se ha hecho en los últimos años para impulsar la baja de comisiones en el mencionado envío de remesas, también es necesario reconocer que los resultados obtenidos no son del todo satisfactorios.

DÉCIMA: Establecer parámetros para la contabilización exacta y oportuna de las divisas que ingresan al país, provenientes del extranjero; derivado de lo anterior se accederá a fomentar la creación de empleos, tanto a nivel iniciativa privada como a nivel sector social al llegar los recursos a las comunidades de origen permitiendo el crecimiento y desarrollo de las mismas.

DÉCIMA PRIMERA: Implantar una estrategia de fomento para promover proyectos de inversión que impulsen el desarrollo de las comunidades de origen,

con el apoyo y, en su caso, no sólo con la colaboración, sino con la intervención comprometida de mexicanos en el exterior, así como un esfuerzo de coordinación interinstitucional en el ámbito de los sectores público, privado y social, en particular, en las instancias gubernamentales federal, estatal y/o municipal y en las universidades e instituciones de investigación del país, para que se dé un desarrollo real tanto en las comunidades de origen como a nivel macroeconómico al permitir que dichos flujos de dinero se integren al sistema financiero mexicano de forma regular y formal.

DÉCIMA SEGUNDA: Derivado de lo anterior, cabe la idea de realizar estudios a las diversas legislaciones internacionales, con el fin de sacar el mayor provecho de diversas formas para regular el mercado cambiario como es el caso de España, en donde se deberán reunir diversos requisitos para dedicarse a las actividades de compra y venta de divisas previa autorización del Banco de España para el ejercicio de esa actividad e inscripción en el Registro de establecimientos de cambio de moneda a cargo de dicha institución; o Egipto, cuyo Sistema Egipcio de Importaciones (Own Exchange Import System) permite que los importadores que necesitan divisas -que usualmente provienen de la reserva federal- puedan obtener estos recursos por otras vías, en este caso de los migrantes, por lo que se trata de un programa diseñado para que las remesas que ingresan al país por vías formales sean utilizadas para financiar las importaciones exentado del pago de impuestos a los intereses generados por los depósitos en moneda extranjera como un incentivo para que los migrantes transfieran fondos a su país de origen.

Es así que considero que existen diversas maneras de reglamentar la actividad de compraventa regular de divisas, sin que ello signifique un detrimento para las entidades encargadas de hacerlo o para los propios migrantes que las envían.

Apéndice.**Ley para Regular las Remesas de Dinero****Título Primero****Capítulo Primero. Disposiciones Generales**

Artículo 1.- La presente Ley tiene por objeto regular la transferencia, recepción y cambio de las remesas de dinero que transfieren los Migrantes nacionales a nuestro país, así como las partes que intervienen en dicha operación. Sus disposiciones son de orden público y de observancia general en el territorio nacional.

Artículo 2.- Para efectos de esta ley, se entenderá por:

- I. Cliente o usuario, en singular o plural, cualquier persona física que reciba del exterior una remesa de dinero y la haga efectiva en cualquiera de sus formas.
- II. Comisión, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores;
- III. Empresa comercial, en singular o plural, aquella persona moral distinta de la entidad financiera, que pueda realizar operaciones de remesas de dinero.
- IV. Entidad financiera, en singular o plural, aquella autorizada para operar en territorio nacional y que las leyes reconozcan como tal, incluyendo a las instituciones de banca múltiple, casas de cambio, casas de bolsa, la banca de desarrollo y las entidades de ahorro y crédito popular autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
- V. Entidad extranjera, en singular o plural es aquella sociedad corresponsal, empresa mercantil o entidad financiera constituida de conformidad a leyes

extranjerías, ubicada fuera de territorio nacional con la cual contrata el Migrante nacional para el envío de remesas de dinero.

VI. Migrante nacional, es la persona de origen mexicano radicada en el extranjero que envía remesas de dinero a territorio mexicano.

VII. Secretaría, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

VIII. Secreto Financiero, al que se refieren los artículos 117 y 118 de la Ley de Instituciones de Crédito, 25 de la Ley del Mercado de Valores, 55 de la Ley de Sociedades de Inversión y 34 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, así como los análogos contenidos en las demás disposiciones legales aplicables; y

IX. Udis, a las unidades de inversión.

X.- Unidades Especializadas, a las áreas integrales de atención al cliente para aclaraciones, consultas y reclamaciones.

Artículo 3.- El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría, podrá interpretar los preceptos de esta ley para efectos administrativos.

Artículo 4.- En lo no previsto por esta ley, se aplicarán supletoriamente:

- I. El Código de Comercio.
- II. El Código Civil y
- III. La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

Artículo 5.- Se entenderá por remesa de dinero para efectos de esta ley, los recursos económicos que generan los Migrantes nacionales en el exterior y que son enviados a **territorio nacional**, mediante transferencias electrónicas incluyendo los giros telegráficos y órdenes de dinero, que no excedan de diez mil Udis al mes y que son realizados a través de instituciones financieras y empresas comerciales.

Artículo 6.- No se considerará que existe violación al secreto financiero cuando las entidades financieras y empresas comerciales proporcionen información sobre

La Regulación de los Centros Cambiarios

operaciones de remesas de dinero a las partes que las celebran, a las autoridades judiciales en virtud de providencia dictada en juicio en el que el Cliente sea parte o acusado, así como a las autoridades hacendarias federales, a través de la Comisión, para efectos fiscales, de combate al **lavado de dinero** o de acciones tendientes a prevenir y castigar el financiamiento del terrorismo u otras de naturaleza análoga.

Artículo 7.- Solo podrán operar remesas de dinero las entidades financieras que conforme a la Ley especial que las rige así se les permita. Del mismo modo, las empresas comerciales podrán operar remesas de dinero siempre y cuando cumplan con el capital mínimo requerido y sean autorizadas para ello por parte de la Secretaría de Economía. Por su naturaleza, estas autorizaciones serán intransmisibles.

Artículo 8.-Queda prohibido que entidades financieras y empresas comerciales celebren operaciones de remesas de dinero en contravención al artículo anterior. En caso contrario, serán aplicables las sanciones administrativas y económicas correspondientes independientemente de las acciones penales que correspondan.

Artículo 9.- Las operaciones de remesas de dinero quedan sujetas a lo establecido en la presente ley y a las disposiciones de carácter general que expida el Banco de México.

Artículo 10.- Las entidades financieras estarán sujetas a la inspección y vigilancia de la Comisión en la celebración de operaciones de remesas de dinero. Del mismo modo, las empresas **comerciales** quedarán sujetas a la supervisión de la Procuraduría Federal del Consumidor.

Artículo 11.- La Secretaría de Economía, escuchando a la empresa **comercial** afectada y oyendo la opinión del Banco de México podrá revocar la autorización

otorgada en los casos en que la empresa comercial no cumpla la presente ley o aquellas disposiciones emitidas por el Banco de México.

Artículo 12.- Los Usuarios que hagan efectivas las remesas de dinero en territorio nacional no pagarán por esa operación ningún tipo de contribución estatal ni impuesto de carácter federal. Las operaciones de remesas de dinero se encontrarán libres de cualquier gravamen, siempre y cuando la operación no exceda de diez mil Udis.

Artículo 13.- Las empresas comerciales y entidades financieras pagarán los montos de las remesas de dinero en territorio nacional al Usuario o Cliente, al tipo de cambio para solventar obligaciones denominadas en moneda extranjera pagaderas en la República Mexicana (FIX) que publica el Banco México diariamente o, en su caso, el que determine Banco de México en caso de desaparecer el primero.

Artículo 14.- Cuando así lo requiera el Usuario o Cliente y siempre y cuando se encuentren en horarios laborales, las entidades financieras y empresas comerciales pagarán el mismo día hábil que se les presente la orden de dinero, el giro telegráfico o la transferencia de dinero correspondiente.

Artículo 15.- En términos del artículo anterior, las empresas comerciales y entidades financieras no podrán establecer políticas o criterios de operación que restrinjan, obstaculicen o impongan requisitos excesivos para proporcionar o recibir remesas de dinero, salvo por lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 16.- Las sociedades autorizadas en esta ley para operar remesas de dinero en la República Mexicana, **deberán firmar contratos de prestación de servicios** con entidades extranjeras y no deberán apartarse de las sanas prácticas del mercado en beneficio de los Migrantes nacionales en el exterior.

La Regulación de los Centros Cambiarios

Los contratos de prestación de servicios **incluirán** al menos las siguientes cláusulas:

- I. Los parámetros mínimo y máximo del monto de la comisión expresado en porcentajes respecto del importe del envío.
- II. No se podrán ofrecer productos o servicios adicionales con la finalidad de aumentar la comisión **o disminuir el pago**.
- III. El tiempo que tardarán en operar los servicios de remesas de dinero.
- IV. Servirá como identificación la Matricula Consular.
- V. Una leyenda clara en el contrato que señale "la legal estancia en el país no será requisito para perfeccionar los productos o servicios que instrumenten las remesas de dinero".
- VI. Los documentos, publicidad y demás información que se utilice para formalizar las operaciones con los Migrantes nacionales, deberán contar con una traducción de los mismos al idioma español.

Artículo 17.- Los contratos de prestación de servicios que habrán de suscribir las empresas **comerciales** y las entidades financieras con las entidades extranjeras, deberán ser inscritos y autorizados por la Procuraduría Federal del Consumidor y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores respectivamente. Pudiendo ambas autoridades reservarse el derecho de establecer clausulados mínimos para estos efectos.

Capítulo Segundo.- De las Empresas Comerciales Dedicadas al Envío de Remesas

Artículo 18.- La autorización para operar remesas de dinero a que se refiere el artículo 7 de esta ley, únicamente se otorgará a las empresas que cumplan con los siguientes requisitos:

- I. Contar con un capital mínimo de **500,000 Udis**
- II. Presenten ante la Secretaría de Economía, los programas de operación.

Artículo 19.- La Procuraduría Federal del Consumidor elaborará y mantendrá actualizado un padrón de las empresas comerciales que realicen operaciones con remesas de dinero, en el cual se incluirá:

a. La información de la empresa comercial, la cual se enviará por una sola vez y en caso de cambios, se notificará éste al día hábil siguiente.

- I. Nombre de la empresa
- II. Regiones geográficas en las que opera ese servicio.
- III. Corresponsales en el extranjero
- IV. Forma de operación
- V. Comisiones
- VI. Giro principal de la empresa, en su caso.
- VII. Sucursales
- VIII. Domicilios y teléfonos de las empresas comerciales en donde pueden acudir el Cliente o Usuario a cobrar las remesas de dinero.
- IX. Área de atención a Clientes.

b. La información de la operación, la cual deberá ser enviada mensualmente y deberá incluir el importe de la comisión vigente y en su caso, el tipo de cambio utilizado.

Artículo 20.- Para la actualización del padrón antes mencionado, será responsabilidad de las empresas comerciales proporcionarle a la Procuraduría Federal del Consumidor en medios magnéticos la información necesaria, de conformidad con el formato uniforme que para tal efecto disponga el Banco de México.

Artículo 21.- La Secretaría de Relaciones Exteriores, podrá celebrar los acuerdos y convenios internacionales que así se requieran con autoridades del exterior, con la finalidad de mejorar para beneficio de los migrantes del exterior y de sus familiares la operación y envío de las remesas familiares. Asimismo, podrá realizar

La Regulación de los Centros Cambiarios

los estudios necesarios que involucren a otros países en el tema de las remesas de dinero.

Adicionalmente la Secretaría de Relaciones Exteriores a través de sus oficinas consulares podrá aportar información adicional respecto de alguna entidad extranjera que realice envíos de dinero y apoyará en la distribución de la información necesaria que tenga por objeto fomentar la cultura financiera en el exterior en beneficio de las comunidades latinas en general y de los migrantes nacionales en lo particular.

Artículo 22.- Las empresas comerciales deberán incluir en la publicidad o información que proporcionen a sus Clientes, los datos del área que deberá resolver sus consultas, reclamaciones o aclaraciones.

Artículo 23.- Las empresas comerciales que realicen operaciones con remesas de dinero, deberán rendir al Banco de México un informe semestral de sus operaciones, detallando el monto de las mismas y el importe de las comisiones cobradas.

Título Segundo

Capítulo Primero. De la Operación del Envío de Remesas

Artículo 24.- Las empresas **comerciales** y entidades financieras que realicen operaciones de remesas de dinero, deberán realizar por lo menos una vez al año una campaña de difusión respecto de sus productos y servicios a través de los cuales se instrumenten dichas operaciones, en donde al menos se den a conocer a través de medios impresos y electrónicos las características generales y particulares del producto con que operan las remesas de dinero.

La Regulación de los Centros Cambiarios

Asimismo, deberán informar al público en general las características de los contratos de prestación de servicios que tienen celebrados con las entidades extranjeras.

En todo momento, la empresa comercial y las entidades financieras deberán tener en sus sucursales, **oficinas de representación, agencias o cualquiera otra área de atención al público**, en medios electrónicos o a través de literatura explicativa información sobre los productos a través de los cuales se operan las remesas de dinero o en donde se identifiquen claramente las características especiales del producto, incluyendo las comisiones que se cobren.

La información respecto del tipo de cambio, y las comisiones aplicables deberán estar publicadas de forma **clara y visible** en todas las sucursales en las que realicen operaciones de remesas de dinero.

Capítulo Segundo. De la Identificación del Cliente

Artículo 25.- Las Empresas Comerciales y Entidades Financieras deberán establecer una política de identificación del Cliente, **contando con sistemas y procesos los** cuales tendrán como finalidad la verificación y actualización de los datos proporcionados por los beneficiarios de las remesas enviadas por los Migrantes Nacionales, **a fin de salvaguardar la confidencialidad de la información en los términos de las disposiciones legales aplicables.**

Artículo 26.- A fin de dar seguimiento a lo señalado en el artículo anterior, las sociedades deberán tener integrado un expediente de identificación del Cliente, para el caso de personas que realicen operaciones por un monto mayor de **1500 Udis al mes.**

I. Tratándose de personas de nacionalidad mexicana, se asentarán los siguientes datos: apellido paterno, apellido materno y nombre(s); domicilio

particular (calle, número, colonia, código postal, delegación o municipio, ciudad o población y entidad federativa); fecha de nacimiento; nacionalidad; ocupación o profesión; actividad o giro del negocio; teléfono(s) en que se pueda localizar; y copia de identificación oficial **o matrícula consular**.

II. En el caso de extranjeros, deberán presentar original de su pasaporte y/o del documento que acredite su legal estancia en el país, cuando cuenten con ellos, en caso contrario, cualquier documento equivalente; así como datos de su domicilio en su país de origen y del domicilio en que puedan ubicarse mientras permanecen en territorio nacional, y

Artículo 27.- Las Empresas Comerciales y Entidades Financieras sólo podrán realizar las operaciones hasta que sus Clientes hayan cumplido satisfactoriamente con los requisitos de identificación mencionados.

Capítulo Tercero. De las Transferencias Electrónicas

Artículo 28.- Las remesas de dinero que sean enviadas a través de medios electrónicos serán transferencias electrónicas, giros telegráficos y cualquier otra que pueda ser susceptible de ser enviada por medio de sistemas automatizados.

Artículo 29.- Las empresas comerciales y entidades financieras que deseen operar remesas de dinero a través de transferencias electrónicas deberán contar con los equipos, medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología, sistemas automatizados de procesamientos de datos y redes de telecomunicaciones indispensables para brindar la seguridad y certeza jurídica en la celebración de dichas operaciones. Respondiendo frente al Usuario de cualquier eventualidad derivada de la transferencia electrónica o del correcto registro de ésta.

Artículo 30.- Los sistemas o equipos electrónicos deberán determinar:

I. Los medios de identificación de los Usuarios y Clientes, y;

II. Los medios por los que se haga constar la creación, transmisión, modificación o extinción de derechos y obligaciones inherentes a los servicios de que se trate. El uso de los medios de identificación que se establezcan en sustitución de la firma autógrafa, producirá los mismos efectos que las leyes otorgan a los documentos correspondientes y, en su caso, tendrán el mismo valor probatorio.

Artículo 31.- Las remesas de dinero enviadas a través de transferencias electrónicas deberán ser pagadas en territorio nacional en ventanilla de la empresa **comercial** o entidad financiera el mismo día, siempre y cuando labore y opere esa sociedad y bastará que el Usuario se identifique de conformidad con las políticas que la institución determine.

Artículo 32.- Las remesas de dinero remitidas a través de transferencias electrónicas que puedan hacerse efectivas a través de cajeros automáticos u otros medios electrónicos podrán ser cobradas en cualquier día y a cualquier hora, siempre y cuando se cumplan los requisitos y políticas que la institución determine.

Artículo 33.- En ningún caso, la empresa comercial o entidad financiera por conducto de sus empleados podrán influenciar o condicionar el cobro de la remesa de dinero.

Capítulo Cuarto. De las Órdenes de Dinero

Artículo 34.- Las remesas de dinero que sean enviadas a territorio nacional por cualquier forma diferente a los medios electrónicos, como pueden ser las órdenes de dinero u otras de naturaleza análoga, deberán ser pagadas inmediatamente de su presentación siempre y cuando labore ese día la sociedad y solo en aquellos establecimientos y sucursales, **oficinas de representación, agencias, o**

cualquiera otra área de atención al público, previamente pactados, sin necesidad de aceptación o formalidad alguna.

Artículo 35.- Las órdenes de dinero se entenderán pagaderas a la vista por la totalidad de la suma que expresen.

Título Tercero

Capítulo Único. De los Programas de Apoyo a los Migrantes Nacionales

Artículo 36.- El gobierno federal establecerá los mecanismos para que en coordinación con los gobiernos estatales **y municipales**, se apoyen las iniciativas de Migrantes nacionales residentes en el exterior o en México, para la realización de proyectos de desarrollo económico y regional, **independientemente de cualquier otro programa.**

Artículo 37.- Las iniciativas que se apoyen deberán contribuir a resolver carencias en materia de infraestructura básica, de servicios o generar fuentes de ingreso para la población, encaminándose enunciativa mas no limitativamente a:

- a) Desarrollo económico de la región
- b) Acciones de salud y educación
- c) Conservación de los recursos naturales
- d) Saneamiento ambiental
- e) Infraestructura agrícola
- f) Proyectos de tipo deportivo, cultural y recreativo
- g) Infraestructura carretera y caminera.

Artículo 38.- La aplicación de los recursos federales, estará condicionada a la suscripción de convenios, con los gobiernos de las entidades federativas y **municipios** destinatarios de las remesas. Se invitará a las entidades federativas y **municipios** a firmar dichos convenios, en los que se establecerán los montos de

aportación de ambas partes y de la **agrupación o grupo de los migrantes nacionales**.

El monto máximo de la aportación del gobierno federal es de **25%**, que será complementado por aportaciones de los Migrantes nacionales **25%** y de los gobiernos estatales 25% y municipales 25%.

Una vez suscrito el convenio con la entidad federativa **y municipio** de que se trate y aportados los recursos por parte de los mismos y de la organización de Migrantes nacionales, se aplicarán los recursos federales respecto de ésta, con independencia de la firma de otros convenios.

La aportación de los Migrantes nacionales podrá ser en especie, siempre y cuando ésta sea cuantificable.

Artículo 39.- Para la correcta vigilancia de la obra, se establecerá una Comisión de Vigilancia, compuesta de manera paritaria por los aportantes y deberán reunirse cuando menos 2 veces al año y en el caso de las reuniones extraordinarias deberán notificarse con en plazo no mayor de 48 horas. Esta Comisión deberá establecer las normas de trabajo, en un plazo no mayor a 30 días naturales después de su integración. Se deberá informar trimestralmente del estado que guarda la obra, así como de su asignación, vigilancia y entrega, a la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados.

Título Cuarto

Capítulo Único. Protección de los Intereses de los Usuarios, Sanciones y Delitos

Artículo 40.- En caso de consultas, aclaraciones y reclamaciones respecto a las remesas de dinero el Usuario podrá acudir a la Unidad Especializada de las

entidades financieras, y para el caso de empresas comerciales, el Usuario podrá acudir al área respectiva equivalente de la Unidad Especializada.

Artículo 41.- En caso de que los Usuarios o Clientes no sean atendidos en la Unidad Especializada o en el área equivalente para el caso de empresas comerciales, podrán presentar una reclamación formal de conformidad con la normatividad aplicable en las oficinas de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros para el caso de entidades financieras y, ante la Procuraduría Federal del Consumidor para el caso de empresas comerciales.

Artículo 42.- El incumplimiento o la violación de la presente ley o de las disposiciones que de ella emanen por parte de las entidades financieras o empresas comerciales, serán sancionados con multa que impondrá administrativamente la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y la Procuraduría Federal del Consumidor en el ámbito de sus respectivas competencias.

Artículo 43.- La infracción a cualquiera de las disposiciones de esta Ley, que no tengan sanción especialmente señalada, se castigará con multa equivalente de quinientos a diez mil veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal.

Artículo 44.- Para la imposición de las sanciones previstas, la Comisión o la Procuraduría Federal del Consumidor en el ámbito de sus competencias deberán oír previamente al interesado y tomar en cuenta la infracción, las condiciones del infractor y la conveniencia de evitar prácticas tendientes a contravenir las disposiciones de esta Ley.

Tratándose de reincidencia se podrá aplicar hasta el doble de la sanción prevista.

La Regulación de los Centros Cambiarios

Las sanciones serán impuestas por los titulares de la Comisión y de la Procuraduría, los cuales podrán delegar esa facultad en razón de la naturaleza de la infracción o del monto de la multa a los demás servidores públicos de la propia Comisión y de la misma Procuraduría Federal del Consumidor.

Artículo 45.- En contra de las sanciones impuestas procederá el recurso de revocación ante la misma dependencia, el cual deberá interponerse por escrito dentro de los quince días hábiles siguientes al de su notificación. El recurso previsto en este párrafo es de agotamiento obligatorio antes de acudir a otras instancias.

En lo no previsto en la presente Ley, se aplicará la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

Artículo 46.- Se inhabilitará, por las autoridades correspondientes, para desempeñar un empleo, cargo o comisión dentro del sistema financiero mexicano, por un periodo de seis meses a diez años, a aquellos funcionarios o empleados de las empresas **comerciales** o de las entidades financieras que, de cualquier forma, cometan alguna violación a las disposiciones relativas al secreto financiero. Dichas personas estarán obligadas, además, a reparar los daños que se hubieran causado, lo anterior, sin perjuicio de las sanciones a que se hagan acreedores conforme a esta ley u otros ordenamientos legales.

Artículo 47.- Las empresas comerciales y entidades financieras serán responsables civil, solidaria y directa de cualquier conducta de sus empleados o trabajadores, comisionistas o representantes, que distraiga de su objeto, se apoderen o retengan para sí o para un tercero el importe de las remesas.

Artículo 48.- La empresa **comercial** que no cuente con el capital mínimo exigido en términos del artículo **18 fracción I** de la presente ley, será sancionada por la Procuraduría Federal del Consumidor con multa equivalente a la cantidad que se

La Regulación de los Centros Cambiarios

obtenga de multiplicar por 1.5, el rendimiento que el faltante de ese capital hubiere generado de haberse invertido durante el periodo en que el mismo se presentó, a la tasa líder que paguen los Certificados de la Tesorería de la Federación a plazo de veintiocho días.

Artículo 49.- La Comisión y la Procuraduría Federal del Consumidor sancionarán con multa de 200 a 500 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, cuando:

- I. La empresa comercial o entidad financiera no remita la documentación que le sea solicitada.
- II. La empresa comercial o entidad financiera que no lleve a cabo las campañas de difusión anual a las que se encuentran obligadas.
- III. La empresa comercial o entidad financiera que no registre los contratos de prestación de servicios que suscriban con la entidad extranjera.
- IV. La empresa comercial o entidad financiera que no cuente con los sistemas y procesos automatizados previstos en la ley.

Artículo 50.- La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros y la Procuraduría Federal del Consumidor procurarán fortalecer la seguridad en estas operaciones, compartiendo información oportuna que facilite las investigaciones para detectar y combatir las prácticas comerciales transfronterizas fraudulentas y engañosas.

Para tal efecto, intercambiarán con otros países, información tal como quejas de consumidores; direcciones, teléfonos, registros de dominio en sistemas de información; datos básicos corporativos y de otro tipo, que permitan la ubicación e identificación rápida de quienes realizan prácticas comerciales de este tipo; opiniones de expertos y la información subyacente en la que se basan tales opiniones; documentos, información de terceras partes y otra evidencia obtenida de acuerdo con procedimientos judiciales o coercitivos.

Artículos Transitorios

Primero.- Este Decreto entrará en vigor a los treinta días naturales siguientes a su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo por lo dispuesto en los artículos transitorios segundo y tercero siguientes.

Segundo.- Las empresas comerciales y las entidades financieras tendrán un plazo de ciento ochenta días naturales para ajustar sus sistemas y estructuras a lo previsto en el presente Decreto.

Tercero.- Banco de México tendrá 90 días naturales para elaborar los formatos y disposiciones de carácter secundario a la que hace referencia la presente Ley.

Dip. Laura Martínez Rivera (rúbrica)

BIBLIOGRAFÍA

1. Acosta Romero, Miguel, *Nuevo Derecho Bancario: Panorama del Sistema Financiero Mexicano*, 9ª. edición, Editorial Porrúa, México 2003.
2. Banco de México, *Nota sobre las remesas familiares en México*, México 1999 (inédito).
3. Bustamante, Jorge Eduardo, *Desregulación entre el Derecho y la Economía*, Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina 1993.
4. Cerdio, Máximo, *La emigración de los trabajadores mexicanos, un problema sin fronteras*, Comercio Exterior, Vol. 54, Núm. 10, Banco Nacional de Comercio Exterior S.N.C., México, Octubre 2004.
5. Chandavarkar, Anad, *Las remesas de los emigrantes y los países exportadores de mano de obra*, Finanzas y Desarrollo, Vol. 17, Núm. 2, Junio 1980.
6. Corona, Rodolfo, *Una estimación del crecimiento de la población de origen mexicano que reside en E.U.A. 1850-1990*, Revista Río Bravo, Vol. III, Núm. 2, University of Texas Pan A (Center for Internacional Studies) y Universidad de Monterrey, Austin, Texas 1994.
7. De la Fuente Rodríguez, Jesús, *Tratado de Derecho Bancario y Bursátil*, Tomo I, 4ª. edición, Editorial Porrúa, México 2002.
8. De la Fuente Rodríguez, Jesús, *Tratado de Derecho Bancario y Bursátil*, Tomo II, 4ª. edición, Editorial Porrúa, México 2002.
9. De Pina, Rafael, *Diccionario de Derecho*, 33ª. edición, Editorial Porrúa, México 2004.
10. *El mercado de envío de dinero de EU a México*, Procuraduría Federal del Consumidor, Dirección General de Análisis de Prácticas Comerciales, Agosto 1998.
11. Escobar Latapí, Agustín, Frank D. Bean y Sydney Weintraub, *La dinámica de la emigración mexicana*, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Editorial Porrúa, México 1999.
12. Ferullo, Hugo Daniel, *El malestar en las economías modernas de mercado (sobre la economía social, el tercer sector y la sociedad civil)*, Ediciones Macchi, Buenos Aires, Argentina 2000.
13. García, Juan José, *Remesas familiares, relaciones sociales locales: el caso de San Isidro*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, San Salvador 1996.
14. García y Griego, Manuel, *Flujos migratorios mexicanos hacia EU*, FCE, México 1989.
15. Girón, Alicia y Correa, Eugenia (compiladoras), *Crisis Financiera: mercado sin fronteras*, Colección: La estructura económica y social de México, Editorial UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, México 1998.

16. Jones, Richard y Maya, Martina, *Migración internacional y reinversión local: un estudio de caso, Jerez, Zacatecas*, Universidad de San Antonio, Texas 1991.
17. *La emigración de mexicanos a Estados Unidos*, Comercio Exterior, Vol. 55, Núm. 2, Banco Nacional de Comercio Exterior S.N.C., México, Febrero 2005.
18. *La emigración de Zacatecas*, Comercio Exterior, Vol. 50, Núm. 5, Banco Nacional de Comercio Exterior S.N.C., México, Mayo 2000.
19. López G., Julio, Aroche Reyes, Fidel y colaboradores, *Mercado, desempleo y política de empleo*, Nuevo Horizonte Editores, México 1996.
20. Lozano Ascencio, Fernando, *Experiencias internacionales en el envío y uso de remesas*, Centro de Investigaciones Multidisciplinarias de la UNAM, México 2001.
21. Martínez Pichardo, José, *Lineamientos para la investigación jurídica*, 6ª. edición, Editorial Porrúa, México 2001.
22. Meyer, Lorenzo, *La pobreza en México. Aproximación al gran problema histórico*, Comercio Exterior, Vol. 55, Núm. 8, Banco Nacional de Comercio Exterior S.N.C., México, Agosto 2005.
23. *Migrantes Mexicanos II*, El Mercado de Valores, Núm. 8, Año LXI, Nacional Financiera, Agosto 2001.
24. Munzele Maimbo, Samuel y Dilip Ratha, *Remesas: Su impacto en el desarrollo y perspectivas*, Banco Mundial, Mayo Ediciones, España 2006.
25. Negrete Prieto, Rodrigo y Sánchez Trinidad, Simón, *El rezago laboral en México: un ejercicio de cuantificación*, Comercio Exterior, Vol. 54, Núm. 10, Banco Nacional de Comercio Exterior S.N.C., México, Octubre 2004.
26. *Programa ¿quién es quién en el envío de dinero de EU a México?: Origen y evolución*, Procuraduría Federal del Consumidor, Dirección General de Análisis de Prácticas Comerciales, Febrero 2002.
27. *Régimen de bienestar y reforma social en América Latina*, Comercio Exterior, Vol. 55, Núm. 8, Banco Nacional de Comercio Exterior S.N.C., México, Agosto 2005.
28. *Remesas de trabajadores emigrantes de México, Centroamérica y el Caribe*, Comercio Exterior, Vol. 50, Núm. 4, Banco Nacional de Comercio Exterior S.N.C., México, Abril 2000.
29. Robles Pompa, Julio, *El dinero del Siglo XXI*, Instituto Superior de Técnicas y Prácticas Bancarias, Madrid 2000.
30. Ruiz Durán, Clemente, *El reto del empleo en México*, Comercio Exterior, Vol. 55, Núm. 1, Banco Nacional de Comercio Exterior S.N.C., México, Enero 2005.

31. Saldaña y Álvarez, Jorge, *Manual del funcionario bancario: un ensayo práctico de las instituciones de crédito*, México 1999.
32. Schmill Ordóñez, Ulises, *Reconstrucción Pragmática de la Teoría del Derecho*, Editorial Themis, México 1997.
33. Torres Arroyo, Federico, *Uso productivo de las remesas en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua*, CEPAL, Septiembre 1998.
34. *XII Censo de Servicios, Censos Económicos 1999*, Servicios Financieros, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

HEMEROGRAFÍA

1. Crónica, “*Los centros cambiarios no son controlados: Antonio Ramírez*”, México 13 de enero de 2005.
2. El Economista, “*Desarrollarían remesas proyectos de infraestructura*”, México 30 de octubre de 2003.
3. El Economista, “*México recibe más remesas que IED*”, México 23 de febrero de 2005.
4. El Economista, “*Piden las casas de cambio modificaciones para mejorar operaciones*”, México 12 de julio de 2005.
5. El Financiero, “*Pendiente proyecto de ley para regular envío de remesas*”, México 12 de agosto de 2003.
6. El Financiero, “*Centros cambiarios, por afinar la regulación para las remesas*”, México 12 de julio de 2005.
7. El Financiero, “*Presentan hoy calculadora de remesas*”, México 28 de febrero de 2006.
8. Revista de Geografía Universal, *La historia del dinero ilustrada*, México 3A Promociones 1997.

PÁGINAS DE INTERNET

1. www.ancec.com.mx
2. www.condusef.gob.mx
3. www.profeco.gob.mx
4. www.p4pworks.org