

Trayectoria histórica y lecciones aprendidas

El Banco de Desarrollo de América del Norte
y el Programa de Inversión y Ajuste Comunitario

Raúl Hinojosa-Ojeda

Versión española del autor

Agradecimientos

El autor reconoce y agradece la invaluable colaboración de las siguientes personas e instituciones en la elaboración del presente informe: Ms. Laura Carlsen, del Center for International Policy, quien llevó a cabo las entrevistas para los estudios de caso de los proyectos PIAC y apoyó en la investigación de datos complementarios; Dr. Sherman Robinson, del Peterson Institute for International Economics, quien brindó, con pericia, orientación en la recolección de datos, modelos y análisis; Dr. Abel Valenzuela, director del UCLA Institute for Labor and Employment Research, quien hizo un perspicaz análisis de los efectos laborales y el empleo comunitario; Dra. Gabriela Lemus, de la UC Mexico Initiative y exfuncionaria del US DOL, quien llevó a cabo un pertinente análisis histórico y de política del AAC y recabó información relacionada con el TLCAN entre los Estados Unidos y México; así como a Jiahui Zhang y Marcelo Pleitez, quienes brindaron una valiosa asistencia de investigación.

El autor también desea agradecer el valioso aporte y los comentarios del Dr. Tony Payan, del Mexico Center y del Center for Public Policy de la Universidad de Rice, y del Dr. Oscar Contreras, de El Colegio de la Frontera Norte.

Este proyecto de asistencia técnica es resultado del UCLA NAID Center, UCLA IRLE, PIIE, Colmex, El Colef y del Center for International Policy (CIP).

Siglas

Las siglas que aparecen en esta lista son las que se utilizan con mayor frecuencia a lo largo de todo el trabajo. A diferencia de la versión en inglés, que ofrece las siglas legítimas de la institución, organismo, proyecto, etcétera, sobre los cuales se discute en el informe, aquí se han concebido según su traducción al español, con miras a facilitar la lectura. A la inversa de aquellos organismos que pudieran tener su correlato en otros países, los nombres de las organizaciones que se beneficiaron de los programas o proyectos que aquí se discuten, o el de ciertas instituciones universitarias, se han dejado sin traducir, por no considerarlo conveniente ante sus características casi privativas, correspondientes a un entorno muy concreto. Para identificarlas rápidamente en este listado, las siglas que se han traducido van seguidas, entre corchetes, de las siglas originales en inglés.

AAC [TAA] = Asistencia por Ajuste Comercial
ACEF [BECA] = Acuerdo de Cooperación Ecológica Fronteriza
ADR [RDA] = (Préstamo de la) Autoridad de Desarrollo Rural
AED [DEA] = Áreas Elegibles Designadas
APA [EPA] = Agencia de Protección Ambiental
APE [SBA] = Administración de Pequeñas Empresas
AT [TA] = Asistencia Técnica
BDAN [BDNA] = Banco de Desarrollo de América del Norte
CCAF [BECC] = Comisión de Cooperación Ambiental Fronteriza
DAEU [USDA] = Departamento de Agricultura de los Estados Unidos
EIPE [SBIC] = Empresa de Inversión para Pequeñas Empresas
FIAF [BEIF] = Fondo de Infraestructura Ambiental Fronteriza
GENIE = Georgia's Enterprise Network for Innovation and Entrepreneurship

MCEDC = Martin County Economic Development Corporation
NAICS = North American Industry Classification System
NAID Center = North American Integration & Development Center
NI = Northern Economic Development Initiatives
OCG [GAO] = Oficina de Contabilidad del Gobierno
SBDC = Small Business Development Center
PIAC [CAIP] = Programa de Inversión y Asistencia Comunitaria
PNR [RBP] = Programa de Negocios Rurales
TLCAN [NAFTA] = Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TMEC [USMCA] = Tratado México-Estados Unidos-Canadá
UCLA = University of California, Los Angeles
UTSA = University of Texas at San Antonio

Prólogo

Este libro se presenta 25 años después de la fundación del Banco de Desarrollo de América del Norte como parte de los Acuerdos Paralelos Laborales y Medioambientales del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), ratificados por los Congresos de los Estados Unidos y México en 1993.¹ Este informe, por lo demás, ha sido elaborado por el UCLA NAID Center como una solicitud de asistencia técnica del Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN) y el Programa de Inversión y Ajuste Comunitario (PIAC).² El propósito consistió en hacer una revisión histórica de la trayectoria del BDAN y el PIAC que evaluara el éxito del programa y mostrara cómo esta experiencia puede propiciar nuevos empleos y ayudar a prevenir el desempleo en las Áreas Elegibles Designadas (AED) y en comunidades con características semejantes. El objetivo de esta versión es difundir ampliamente la importancia de las intenciones originales del BDAN y el PIAC y ofrecer experiencias sobre cómo mejorar la efectividad del programa en el futuro, además de informar acerca de la discusión a propósito de las políticas de ajuste comunitario relacionadas con el comercio en el contexto histórico del debate sobre el futuro del recientemente negociado Tratado de México, Estados Unidos y Canadá (TMEC).

¹El presidente Bill Clinton firmó la Orden Ejecutiva 12916 el 13 de mayo de 1994, con la que puso en marcha el Acuerdo entre el Gobierno de Estados Unidos de América y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos concernientes al establecimiento de la Comisión de Cooperación Medioambiental en la Frontera y el Banco de Desarrollo de América del Norte. La meta establecida fue “avanzar en el desarrollo sostenible, prevención de la polución, justicia medioambiental, protección del ecosistema y preservación de la biodiversidad de una forma que promueva la transparencia y participación pública según el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y el Acuerdo” (Executive Order No. 12916, 1994). El Congreso de Estados Unidos creó el PIAC BDAN en diciembre de 1993 como parte del ejercicio de la legislación del TLCAN (North American Free Trade Agreement, 1993).

²Este informe se diseñó para ayudar el desarrollo del Informe de Efectos del PIAC en EE. UU. (U.S. Community Adjustment and Investment Program, n. d.).

Desde la implementación del TLCAN y sus Acuerdos Paralelos Laborales y Medioambientales en 1994, muchas cosas han cambiado. Sin embargo, los retos fundamentales son los mismos, con las nuevas consideraciones de las legislaturas de los Estados Unidos, México y Canadá en cuanto al recientemente negociado TMEC. ¿Cómo se pueden crear acuerdos para la integración económica entre países que incrementen el desarrollo para todos los individuos, particularmente mediante determinadas inversiones sostenibles en esas regiones que enfrentan costos a causa de los ajustes? Además, ¿cómo podemos garantizar mecanismos de participación pública para llevar a cabo inversiones que generen empleos en aquellas regiones que enfrentan multitud de desafíos en razón de los ajustes?

El movimiento político y la propuesta de crear el BDAN, CCAF y los PIAC tanto en los Estados Unidos como en México representaron un esfuerzo deliberado de organizaciones no gubernamentales para asumir estos desafíos centrales desde una perspectiva transnacional y de base (Gonzalez, 2018). El BDAN y el CCAF se concentraron directamente en la infraestructura medioambiental, de lo cual se acordó que debería absorber entre el 85 y el 90 por ciento de los recursos en ambos lados de la frontera. La necesidad más importante que había que cubrir por medio del PIAC del BDAN fue el enfoque en la comunidad no fronteriza y en la financiación del ajuste, yendo más allá de la capacitación tradicional y relativamente pasiva del Programa de Asistencia por Ajuste Comercial (AAC) y de la Administración de Pequeñas Empresas (APE) y otros programas de préstamos, como el del Departamento de Desarrollo Rural de los Estados Unidos (DAEU ADR). En su lugar, el mecanismo del PIAC tuvo como visión el permitir a las comunidades locales identificar efectos sobre el empleo de forma anticipada, así como desarrollar planes estratégicos comunitarios para utilizar los esfuerzos de financiación gubernamental para las opciones de empleo sostenible en las comunidades.

Puesto que era una propuesta innovadora, proveniente de la sociedad civil, la creación del PIAC del BDAN fue recibida con gran escepticismo, incluso entre aquellos que compartían los objetivos. Algunos proclamaron que era demasiado ambicioso, y que potencialmente prodigaba privilegios que luego no podrían satisfacerse si los efectos del TLCAN eran mucho mayores de lo previsto. Otros temían que fuera demasiado modesto en su alcance e incapaz de representar una diferencia en vista de algunas estimaciones superiores de los posibles efectos del TLCAN.

Los hallazgos más significativos de este libro del PIAC del BDAN son que, con los resultados empíricos de 25 años, ahora se puede decir que:

- 1) El BDAN certificó y financió más de 450 proyectos concluidos, y atendió de manera considerable problemáticas ambientales de la frontera como la conser-

- vacación del agua, las infraestructuras de residuos sólidos, la calidad del aire y la energía renovable.
- 2) El registro del PIAC muestra que los retos del ajuste comercial pueden emprenderse en aquellas comunidades donde se permitió la implementación e inversión de los recursos del PIAC.
 - 3) La planeación comunitaria del PIAC tuvo un efecto significativo en la capacidad de las comunidades para identificar necesidades y planes de enfoque para cumplir con los desafíos de inversión de ajuste.
 - 4) El PIAC como institución era potencialmente capaz de afrontar el 100 por ciento de los efectos con aumentos relativamente modestos en la financiación.
 - 5) El diseño y la metodología del PIAC para la participación de la comunidad superó las expectativas como un medio altamente rentable para proporcionar asistencia técnica flexible.
 - 6) El BDAN y el PIAC ofrecen una institución modelo para invertir en comunidades afectadas por el ajuste que deben incluirse como parte medular en cualquier TMEC.

Entre los hallazgos más importantes del libro, se incluyen:

- 1) Las estimaciones propuestas por el PIAC-BDAN de los efectos en el empleo posteriores al TLCAN en los Estados Unidos resultaron ser muy precisas y relativamente reducidas para ser gestionadas, aunque enfocadas con políticas de creación de empleo. Los datos amplios de elegibilidad del PIAC del BDAN acerca de los efectos laborales del TLCAN en los Estados Unidos totalizaron cerca de 900 mil en un período de 25 años en cientos de condados, que es muy similar a una amplia gama de estimaciones académicas y políticas del efecto del TLCAN sobre empleo, así como al número real de trabajadores beneficiados mediante las distintas políticas de ajuste comercial relacionadas con el TLCAN de 1994 a 2017, incluidos AAC, APE, ADR y el BDAN-PIAC.
- 2) El criterio de elegibilidad del PIAC-BDAN para condados específicos (AED) fue capaz de identificar aquellos condados y trabajadores que serían mucho más afectados por el TLCAN y que, por tanto, requerirían de una mayor cantidad de recursos del PIAC. Sin embargo, el financiamiento de la inversión y el ajuste comunitario se circunscribió únicamente a las áreas afectadas por el AAC del TLCAN con tasas de desempleo superiores al promedio nacional. Esto limitó el acceso a AED elegibles para PIAC a sólo el 30 por ciento del total de trabajadores elegibles para AAC afectados por el TLCAN y sólo el 27 por ciento de los condados elegibles para AAC.
- 3) El programa de la Agencia Federal PIAC que subsidió cuotas por medio de préstamos otorgados por APE y ADR probablemente pudo generar una cantidad sustancial de empleos en los condados designados por el PIAC. Sin embargo, este programa también estuvo limitado por los criterios de elegibilidad y el finan-

ciamiento. A pesar de esto, los recursos del PIAC pudieron generar, aproximadamente, entre el 10 y el 21 por ciento de la recontractación de trabajadores elegibles para AAC en las AED del PIAC. El PIAC más acotado para las subvenciones de crédito directo y asistencia técnica generó una cantidad mucho menor de empleos en relación con el total, la cual, aun así, fue sostenible y de suma importancia para las comunidades locales, según los estudios de caso del PIAC presentados en este informe.

- 4) La metodología de inversión del PIAC (particularmente las subvenciones de asistencia técnica y los programas de crédito directo) ha demostrado ser muy efectiva en la movilización adicional de recursos para respuestas concertadas que “no hubieran sido posibles sin la asistencia del PIAC” (D. West, comunicación personal, 12 de marzo de 2018). Los casos de estudio y entrevistas a cinco representantes de proyectos del PIAC y sus socios locales indican que los recursos fueron indispensables para el éxito de los proyectos, lo cual estuvo muy relacionado con la accesibilidad del personal del PIAC y su capacidad para evaluar y proporcionar recursos específicos que se concentraran en satisfacer necesidades concretas que no se hubieran podido atender de otra forma.
- 5) El BDAN asignó un total de 3 mil millones de dólares en créditos a 244 proyectos, valuados en 9.32 mil millones de dólares desde su concepción.³ El PIAC-BDAN dio financiamiento a las AED del PIAC por 48 millones de dólares mediante garantías, préstamos directos y programas de subvención, con lo que movilizó cerca de 560 millones de dólares en préstamos a pequeños negocios (véase cuadro 20, capítulo 4).
- 6) Un ejercicio contrafactual de la ampliación del criterio geográfico del PIAC para incluir a todos los trabajadores y condados elegibles para AAC indica que casi todos los desplazamientos laborales posteriores a la implementación del TLCAN, y relacionados con éste, pudieron haberse tratado adecuadamente. Incrementar los fondos del PIAC y el alcance geográfico de elegibilidad al 100 por ciento de los condados y trabajadores elegibles para AAC habría implicado aumentar los recursos de 15 a 505 millones de dólares, lo que hubiera facilitado la movilización selectiva de 7.9 a 18.7 mil millones de dólares en recursos del APE y ADR. En lugar de requerir nuevo gasto federal, la mayor parte de estos préstamos comerciales enfocados implicaría una reasignación de los recursos ya utilizados por estos programas federales a necesidades de ajuste comunitario e inversión más específicas.
- 7) Los recursos del PIAC generaron el mayor efecto en la mayoría de condados elegibles de PIAC, los cuales poseían las tasas de pobreza más elevadas, altos niveles de empleos manufactureros, así como prominentes concentraciones de trabajadores latinos y afroamericanos expuestos al comercio. Un análisis comparativo adicional de los condados elegibles de PIAC indica que las limitaciones de sus criterios

³Este informe se diseñó para ayudar a desarrollar el Informe de Efectos del PIAC en EE. UU. (U.S. Community Adjustment and Investment Program, n. d.).

centraron los recursos en condados con características socioeconómicas eminentemente vulnerables en comparación con todos los condados certificados de AAC (Hinojosa-Ojeda *et al.*, 1995).

- 8) Para fines del 2014, 243 proyectos habían sido certificados por el CCAF, y el BDAN había emitido 2.4 mil millones de dólares en préstamos y subvenciones para 204 proyectos, los cuales han obtenido resultados tangibles, como, por ejemplo, un incremento en la cobertura del tratamiento de aguas residuales sobre la frontera, del 21 por ciento en 1995 al 87 por ciento en 2012, con un ahorro de agua estimado de 371 mil acres-pies por año (lo suficiente para abastecer de agua potable a cuatro millones de personas); proyectos de residuos sólidos que hacen posible la apropiada gestión de 1 550 toneladas de desecho por día, y proyectos de energía renovable que están ayudando a prevenir la emisión de 2.1 millones de toneladas métricas de dióxido de carbono y otros gases de efecto invernadero. La fusión BDAN-CCAF entró en vigor el 10 de noviembre de 2017. Para finales del 2016, 172 proyectos habían sido completados, luego de atender asuntos relacionados con la conservación del agua, las infraestructuras de residuos sólidos, la calidad del aire y las energías renovables.

Una de las lecciones más importantes del informe se relaciona con la metodología del PIAC- BDAN para apoyar los mecanismos de identificación e implementación exitosa de los proyectos. Todos los entrevistados de los seis casos de estudio declararon que el proceso de aplicación, desembolso de fondos y reportes fueron accesibles y relativamente fáciles de sobrellevar, especialmente en comparación con otros tipos de subvenciones federales. Unánimemente, destacaron que el mayor factor de éxito en la implementación de proyectos fue el trabajo individual con la directora de Programa del PIAC, Sylvia Lopez Gaona, que brindó la oportunidad de responder preguntas y desafíos específicos, además de ofrecer experiencia adicional. Todos los proyectos gestionaron otros fondos públicos y privados; generalmente ambos. Los proyectos del PIAC sirvieron como punto de operaciones para identificar y movilizar recursos y activos. En la mayoría de los casos, los proyectos aportaron el impulso para llevar a cabo la planificación del desarrollo local en comunidades afectadas de una forma que no contaba con precedentes. Esto incluyó el desarrollo de procesos participativos para identificar necesidades locales, vincular comunidades cercanas y pensar en transiciones económicas futuras.

Actividades del PIAC-BDAN en México

La visión original del PIAC-BDAN, así como los estatutos adoptados por los gobiernos de Estados Unidos y México, tenían como propósito dar apoyo al ajuste comunitario e inver-

sión, tanto en Estados Unidos como en México (Agreement Between the Government, 1993). El financiamiento y operaciones del PIAC para México y Estados Unidos fue explicitado en el Acuerdo entre ambos gobiernos, relacionados con el establecimiento del Banco de Desarrollo de América del Norte (1993): El monto total de los préstamos, garantías y subvenciones otorgado para fines de “ajuste e inversión comunitarios no fronterizos será el 10 por ciento del capital realmente pagado al BDAN por Estados Unidos y México” (p. 10). En otras palabras, según el acuerdo ratificado por ambos países, al menos el 10 por ciento de los fondos tiene que utilizarse en actividades de inversión y comunidades en áreas no fronterizas.

Sin embargo, este libro se centrará únicamente en el PIAC de los Estados Unidos, puesto que prácticamente no hay registro de cómo los recursos del BDAN fueron utilizados en México para alcanzar este mandato. Se espera que en el futuro pueda realizarse un informe de evaluación semejante a éste.

Implicaciones futuras sobre el PIAC-BDAN de la Acción Legislativa del TMEC

Los debates durante el 2019 sobre el TMEC, tanto en las legislaturas de los Estados Unidos como en México, se concentrarán una vez más, indefectiblemente, en temas relacionados con el efecto del comercio e integración entre los Estados Unidos y México. Este debate representará una oportunidad crítica para ir más allá de votos dualistas de *sí* o *no* sobre el TMEC, así como la propuesta de políticas públicas transnacionales viables en el ámbito político. La futura evolución del patrón de comercio entre México y los Estados Unidos, la integración y desarrollo, así como el enfoque y eficacia de los acuerdos e instituciones, dependerán de la capacidad para coordinar acciones de parte de las nuevas mayorías legislativas electas y las voces de la sociedad civil en ambos lados de la frontera.

El BDAN y las instituciones creadas 25 años atrás por el CCAF y el PIAC representaron una gran innovación durante aquel tiempo, y han cambiado la forma en la que los acuerdos comerciales se han negociado, incluido el TMEC. Temas laborales y medioambientales se han incorporado en el texto del TMEC. A pesar de que el PIAC y el BDAN cambiaron la forma en la que los bancos de desarrollo han desplegado mecanismos para la participación comunitaria (Conger, 1994), aún no existe un lenguaje específico en el TMEC sobre el futuro del BDAN y el PIAC.

Las implicaciones más importantes de la experiencia PIAC-BDAN es que la gestión del futuro ajuste comercial es asequible y factible, con la prueba de rendimientos positivos de los programas PIAC-BDAN. Con base en los hallazgos de este informe, una agenda común debe incluir:

- 1) Compromiso continuo por parte del PIAC-BDAN con las políticas laborales activas en la región del TLCAN (Estados Unidos, México y Canadá), las cuales aún son necesarias, puesto que se espera que el comercio bilateral entre los países de América del Norte crezca y deje al descubierto un escenario de grandes interrupciones comerciales (Hinojosa-Ojeda, Robinson y Thierfelder, 2021).
- 2) Compromiso para establecer mecanismos como el PIAC-BDAN de forma permanente en ambos lados de la frontera, para permitir que más comunidades tengan una visión de futuro al identificar las necesidades de ajuste y establecer estrategias de inversión participativas y sostenibles.
- 3) Del lado de los Estados Unidos, la mayor falla del PIAC-BDAN fue la falta de capacidad de la Junta de Asesores del PIAC para asegurar la expansión del criterio y su financiación. Como se demuestra en este informe, mientras que el PIAC en los Estados Unidos fue muy efectivo en tratar las necesidades de creación de empleo y ajuste en las AED elegibles, un aumento relativamente modesto de los recursos podría haber alcanzado prácticamente a todos los trabajadores y comunidades con un efecto semejante en los Estados Unidos. Alcanzar esta meta hubiera cambiado significativamente el curso de los últimos 25 años de reclamos justificados, pero también desestimados, por los efectos del TLCAN.

Del lado de los Estados Unidos, atender los desafíos actuales que impone el ajuste comercial como parte de la implementación futura del TMEC es en realidad más accesible ahora que durante el TLCAN por la existencia probada de mecanismos rentables como el PIAC-BDAN. Como detalla este informe, la mayor parte de los grandes ajustes al comercio ha ocurrido en las fases tempranas de implementación del TLCAN, particularmente la integración a gran escala de la mayoría de sectores manufactureros en las cadenas de abastecimiento norteamericanas.

Con vistas al futuro, los ajustes agrícolas y rurales dominarán las necesidades de ajuste que se mantienen, particularmente en las comunidades de Estados Unidos que preservan relaciones de comercio, inversión y flujos migratorios laborales con México. Otros efectos estarán asociados con la integración continua de China en la economía mundial, a pesar de que una gran cantidad de ajustes en la producción y comercio ya se ha llevado a cabo entre los Estados Unidos, México y Canadá durante los diez años posteriores a la integración de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC), en 2001. Entre los riesgos más importantes, se encuentran las potenciales interrupciones en las cadenas de abastecimiento regional integradas de comercio con los mercados globales, particularmente las guerras comerciales entre los Estados Unidos y México.

- 4) Por lo que respecta a México, aparecerán nuevas grandes necesidades de apoyo al ajuste comercial. Tal como fue el caso 25 años atrás, las necesidades del lado mexicano serán particularmente importantes en las áreas rurales y agrícolas. Los ajustes comunitarios en México serán incluso más importantes en el sur del país,

donde la pobreza es mucho más grave y donde se espera que se generen grandes flujos migratorios por la falta de empleo y de opciones de desarrollo.

México podría beneficiarse significativamente de la aplicación de programas comunitarios de asistencia técnica enfocada e inversiones de ajuste del tipo del PIAC. Si bien es cierto que el aumento de los flujos migratorios rurales pueden beneficiar tanto a México como a los Estados Unidos, tales desplazamientos podrían ser mucho más productivos si se acompañan de una reforma migratoria y el poder financiero de miles de millones de dólares en remesas de los Estados Unidos a México. Desde el TLCAN, el monto total de remesas enviadas a la región suma 500 mil millones de dólares, más del doble de la Inversión Extranjera Directa. La concepción original del BDAN anticipó este flujo masivo e incluyó la movilización de remesas como una meta, lo que ahora puede ser más rentable a causa de las nuevas tecnologías y la creación de Directo a México, asociación entre la Reserva Federal de los Estados Unidos y el Banco de México. Esta meta se ha vuelto más importante con la reciente eliminación del programa mexicano 3x1 para la movilización colectiva de remesas.

El BDAN debería comprometerse a utilizar sus recursos para incrementar el uso de tecnologías bancarias de bajo costo para las remesas, lo que permitiría obtener bonos de inversión en comunidades locales para discernir las causas fundamentales del desarrollo de la inmigración desde México y, posiblemente, América Central. Un área importante en la que el PIAC-BDAN podría expandir su utilidad es en el desarrollo de asistencia de ajuste para el desarrollo en América Central, región que, en diferentes formas, comparte retos semejantes a los del sur de México. En un reciente artículo de opinión publicado en *The Hill*, se argumentó que “el Banco de Desarrollo de América del Norte debería ser replanteado para enfocarse en el sur de México y el Triángulo del Norte” (Runde, 2018). Los gobiernos de los Estados Unidos y México deberían de tener esto en cuenta mientras buscan recursos para su reciente promesa de destinar 30 mil millones de dólares para el desarrollo de América Central.

- 5) El mayor fracaso del BDAN sigue siendo la pasividad para enfrentar los principales retos de desarrollo y ajuste al sur de la frontera, a pesar de los estatutos adoptados por los gobiernos de los Estados Unidos y México, los cuales tienen como propósito brindar apoyo para el “ajuste e inversión de la comunidad” en los Estados Unidos y en México (Agreement Between the Government, 1993, p. 1). La legislatura de ambos países debe garantizar que el monto total en préstamos, garantías y subvenciones otorgado para los propósitos de ajuste e inversión de la comunidad no fronteriza sea del 10 por ciento del capital que los Estados Unidos y México realmente pagan al BDAN (Agreement Between the Government, 1993, p. 10).

RAÚL HINOJOSA-OJEDA

Introducción

Trayectoria y lecciones

Este libro presenta la trayectoria histórica y evaluación de los efectos del Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN) y de su Programa de Inversión y Ajuste Comunitario (PIAC). La revisión histórica llevada a cabo en este libro tiene el propósito de evaluar el éxito y las deficiencias del programa y, consecuentemente, de ponderar cómo esta experiencia puede utilizarse en la creación de nuevos empleos, además de ayudar a prevenir el desempleo en las AED del PIAC y en comunidades afectadas de modo semejante. Anejo propósito es evaluar y mejorar la efectividad del programa en el futuro, así como informar sobre la discusión en torno a las políticas de ajuste comunitario relacionadas con el comercio en general.

El principal hallazgo de este libro es que el PIAC del BDAN fue capaz de identificar y brindar niveles significativos de inversión para contrarrestar los efectos del desplazamiento de empleo como resultado del comercio en los condados participantes, lo que representó cerca de una tercera parte del total de la estimación de los empleos desplazados a consecuencia de la implementación del TLCAN. Tratar completamente todos los empleos desplazados como consecuencia del TLCAN fue posible con una cantidad modesta de recursos adicionales.

En primer lugar, se sitúa la experiencia del PIAC dentro del contexto de las discusiones académicas y de política que rodean el potencial efecto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y dentro del análisis comparativo del PIAC y otros programas y políticas de ajuste al comercio. Además, se revisan las discusiones que lideraron la misión inicial del BDAN y el PIAC, la cual busca identificar y responder a los cambios en el empleo en las comunidades asociadas con el TLCAN, así como al desarrollo de programas de inversión que pudieran generar nuevas oportunidades para un ajuste competitivo sostenible.

En segundo lugar, este libro presenta un análisis histórico del BDAN, junto con su organización hermana, la Comisión de Cooperación Ambiental Fronteriza (CCAF), desde su concepción hasta su fusión y al lugar que la organización ocupa hoy en día (Gantz, 1996). Describiremos el papel que desempeña el BDAN en la financiación de proyectos ambientales, cruciales en la región fronteriza de los Estados Unidos y México. Además, proporcionaremos un análisis detallado de los diversos proyectos que el BDAN ha financiado.

En tercer lugar, este trabajo pretende evaluar el diseño de los criterios de elegibilidad del PIAC y la disponibilidad de recursos para discernir las necesidades reveladas de los ajustes e inversión comunitarios. Los recursos del PIAC se analizan desde el contexto de la evidencia empírica del efecto pleno sobre el empleo relacionados con la integración y desarrollo del TLCAN. Se busca valorar la magnitud en la que el diseño de elegibilidad y asignación de recursos del PIAC ha sido capaz de brindar asistencia a las comunidades que enfrentan los ajustes más graves en términos de empleo vinculados al comercio e inversión generados por el TLCAN.

En cuarto lugar, se procura determinar la efectividad de los recursos y métodos que el PIAC puso en marcha en la creación de ajustes comunitarios e inversiones sostenibles en las Áreas Elegibles Designadas que luego fueron consideradas según los criterios del PIAC. El interés central de este informe es determinar el grado en el cual el PIAC ha logrado la misión original de identificar y responder a los cambios en los niveles de empleo en las comunidades como consecuencia del TLCAN y desarrollar programas de inversión adecuados que podrían generar nuevas oportunidades y empleos para un ajuste competitivo sostenible (Hinojosa-Ojeda *et al.*, 1995).

En quinto lugar, es indispensable determinar la efectividad de los recursos y los métodos que permitieron al PIAC del BDAN crear ajustes comunitarios sustentables e inversión en las AED que fueron a la larga incluidas entre sus criterios. La preocupación fundamental que anima este informe es determinar hasta qué punto el PIAC del BDAN ha sido capaz de cumplir con su misión original de identificar y responder a los cambios laborales en las comunidades asociadas al TLCAN y a desarrollar programas de inversión manejables que pudieran generar nuevas oportunidades y empleo para el ajuste competitivo sustentable.

El objetivo general del libro es responder de forma efectiva a la necesidad expresada por las comunidades en las AED, académicos y expertos en políticas, así como por el público en general, para la comprensión de los orígenes, propósito, operación histórica y trayectoria del BDAN-PIAC y la relación con los efectos económicos y laborales relacionados con la aplicación del TLCAN sobre las AED. Para aquellas que han experimentado desempleo y subempleo de forma persistente desde la aplicación del TLCAN y han recibido asistencia del PIAC, el análisis de este informe sobre la trayectoria histórica y futura del

PIAC ayudará a demarcar las distintas fuerzas que han contribuido a tales efectos sobre el empleo. Las lecciones de los proyectos impulsados por el PIAC permiten cuantificar y calificar el efecto de éstos sobre actividades generadoras de empleo dentro de los efectos continuos y cambiantes relacionados con el TLCAN, incluida la pérdida de empleos y cierre de negocios. Las historias de éxito de las AED respaldadas por el PIAC constituyen lecciones importantes que en el presente informe se inscriben para ayudar a inversores comunitarios a identificar de una mejor forma los recursos potenciales y las respuestas de política en el futuro.

El análisis histórico y empírico de la experiencia del PIAC puede brindar consejos muy útiles para la elaboración e implementación venideras de programas de ajuste al comercio e inversión mucho más efectivos. Este análisis sobre la trayectoria del PIAC presenta no pocas advertencias para el debate actual acerca de la dimensión y naturaleza de los retos que representa el ajuste relacionado con el TLCAN. Al igual que en la discusión de América del Norte acerca del TLCAN, los temas que el BDAN buscaba tratar son centrales una vez más con respecto a la mejor forma de enfrentar los efectos de la globalización. ¿Se debería de mantener la tradicional dependencia sobre el incremento en la liberalización del comercio e inversión u optar por un retorno a las políticas económicas nacionalistas?, o ¿es preferible encarar la competitividad comunitaria y los efectos distributivos del TLCAN mediante políticas de ajuste comunitario activas enfocadas en programas de inversión ejecutados con la colaboración de instituciones como el BDAN y PIAC? La respuesta a estas preguntas enlazará el análisis histórico, metodológico, económico y comparativo incluirá las herramientas necesarias para mejorar la efectividad de las políticas de inversión comunitaria y de comercio en un ambiente global cambiante.

Los principales hallazgos son:

- 1) Para finales del 2014, 243 proyectos habían sido certificados por el CCAF, y el BDAN había emitido 2.4 mil millones de dólares en préstamos y subvenciones para 204 proyectos que han obtenido resultados tangibles, como, por ejemplo, un incremento en la cobertura del tratamiento de aguas residuales sobre la frontera, del 21 por ciento en 1995 al 87 por ciento en el 2012, con un ahorro de agua estimado de 371 mil acres-pies por año (lo suficiente para abastecer de agua potable a cuatro millones de personas), proyectos de residuos sólidos que hacen posible la gestión apropiada de 1 550 toneladas de desecho por día y proyectos de energía renovable que ayudan a prevenir la emisión de 2.1 millones de toneladas métricas de dióxido de carbono y otros gases de efecto invernadero. La fusión BDAN-CCAF entró en vigor el 10 de noviembre del 2017. Para finales del 2016, 172 proyectos se habían completado al atender asuntos relacionados a la conservación del agua, las infraestructuras de residuos sólidos, la calidad del aire y las energías renovables.

- 2) Hay una convergencia entre las diferentes estimaciones académicas y de política acerca del efecto sobre el nivel de empleo posterior a la integración económica generada por el TLCAN (cerca de 900 mil) y el número real de beneficiarios de varias políticas de ajuste comercial, incluidos AAC, APE, ADR y PIAC durante el período 1994-2017.
- 3) El criterio de elegibilidad del PIAC para las AED logró identificar los casos de los condados y trabajadores con mayor probabilidad de sufrir terribles efectos como consecuencia del TLCAN y que, por tanto, requerían del apoyo de recursos para el ajuste comunitario e inversiones del PIAC (limitado a las áreas impactadas con una tasa de desempleo superior al promedio). Aun así, las AED elegibles contienen únicamente el 30 por ciento del total de trabajadores elegibles para AAC y representan menos de un tercio (27 %) de los condados con consecuencias por el TLCAN aptos para recibir la AAC.
- 4) La agencia del programa federal PIAC que subsidió cuotas por medio de préstamos APE y ADR probablemente generó entre 10 y 21 por ciento de la reconstrucción en los trabajadores elegibles para AAC del PIAC en las AED. Los programas PIAC para créditos directos y acceso a asistencia técnica generaron una cantidad mucho menor de empleos que, sin embargo, fueron sostenibles y muy importantes para las comunidades según los casos de estudio del PIAC.
- 5) La metodología de inversión del PIAC (particularmente los programas de subvención y crédito) ha probado ser efectiva en la movilización de recursos adicionales para dar respuestas concertadas que “podrían no haber sido posibles sin la asistencia de PIAC” (D. West, comunicación personal, 12 de marzo de 2018).
- 6) Los casos de estudio y entrevistas de cinco proyectos representativos del PIAC y sus socios locales indican que el éxito de los proyectos se encontró estrechamente relacionado con la persistente accesibilidad del personal del PIAC y su habilidad para evaluar y brindar recursos precisos y bien orientados para solventar las necesidades que de otra forma no podrían haberse solucionado.
- 7) Un ejercicio contrafactual de ampliación de los criterios del PIAC para desarrollar la AAC a todos los trabajadores y condados elegibles (100 % en lugar de 30 % actual, por la eliminación del criterio de tasa de desempleo superior al promedio impuesta por el PIAC) indica que prácticamente todo el desplazamiento del empleo generado por el TLCAN podría haberse tratado de forma adecuada. Incrementar los fondos y la cobertura geográfica de elegibilidad a 100 por ciento de los condados y trabajadores elegibles para la AAC habría implicado aumentar los recursos del PIAC de 15 a 505 millones de dólares, lo que habría facilitado la movilización selectiva de entre 7.9 mil millones y 18.7 mil millones de dólares en recursos para el APE y ADR. La mayor parte de estos préstamos comerciales enfocados implicaría una reasignación de recursos utilizados por estos programas federales a necesidades de inversión y ajuste comunitario más específicas.

- 8) Un análisis comparativo más detallado de los condados elegibles y no elegibles del PIAC indica que los criterios de éste (haber experimentado una pérdida *significativa* de empleos, así como una tasa de desempleo del 1 % superior al promedio) resultan en una determinada cantidad de condados con la característica de eminentemente vulnerables desde un punto de vista socioeconómico en comparación con el resto de condados certificados para recibir AAC. Los condados elegibles para PIAC en promedio presentan mayores tasas de pobreza, mayor porcentaje de empleos en manufactura, así como altas concentraciones de trabajadores latinos y afroamericanos expuestos al comercio.
- 9) Se requiere de políticas laborales activas y continuas en la región de influencia del TLCAN (Estados Unidos, México y Canadá), sobre todo porque se espera que el comercio bilateral crezca entre los países de América del Norte, para dejar al descubierto un escenario de grandes interrupciones comerciales. Gestionar los ajustes al comercio futuro es tanto asequible como posible, con rendimientos positivos, tal como han demostrado los programas PIAC del BDAN.

La conclusión general de este libro es que la misión inicial del PIAC del BDAN se podía obtener, respecto tanto a identificar desafíos de ajuste como a brindar recursos proporcionales en formas críticamente catalíticas para mejorar las inversiones enfocadas en la comunidad. Significativamente, se puede demostrar que la rentabilidad de las actividades del PIAC es plenamente escalable dentro de un presupuesto gestionable que podría enfrentar completamente los retos de empleo asociados con el TLCAN. Además, un ejercicio contrafactual muestra que una integración más estrecha entre las actividades del PIAC y otros programas del gobierno de los Estados Unidos (como APE y ADR) podría generar recursos más que suficientes para emprender los ajustes comunitarios relacionados con el TLCAN y las necesidades de inversiones, pasadas y futuras, en los Estados Unidos.

Aunque la visión original del PIAC del BDAN, así como los estatutos adoptados por los gobiernos de los Estados Unidos y México (Agreement Between the Government, 1993), tenía la intención de dar apoyo para el ajuste comunitario e inversión tanto en los Estados Unidos como en México, este informe se centra solamente en el PIAC de los Estados Unidos, con la expectativa de que en el futuro se pueda preparar un conjunto de datos semejante para México.

Dinámica histórica y formación institucional del PIAC BDAN

Visión inicial de la propuesta del Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN)

Los fundamentos del BDAN y el PIAC se encuentran en el debate académico y político asociado con el origen del TLCAN. Desde sus principios históricos y por medio de la duración del PIAC ha habido una preocupación por que los potenciales costos del ajuste que generaría la implementación del TLCAN podría afectar desproporcionadamente algunas industrias y poblaciones (Cameron y Tomlin, 2000). La propuesta inicial fue presentada durante la conferencia del Banco de la Reserva Federal de Dallas el 14 de junio de 1991. La propuesta hizo un llamado:

[Nosotros proponemos] la creación de una nueva institución, un Banco de Desarrollo de América del Norte y Fondos de Ajuste (NADBAF) regional, para facilitar tanto el incremento de inversión en sectores objetivo en la economía mexicana y los ajustes estructurales en los tres países. Esta institución debería tener dos funciones: 1) como un banco de inversión regional, debería prestar fondos para el financiamiento de proyectos de desarrollo a largo plazo; 2) como un fondo de ajuste, que habría de otorgar asistencia a corto y mediano plazo para facilitar la relocalización de los recursos requeridos y para generar incrementos de productividad en la región (Fishlow, Robinson e Hinojosa-Ojeda, 1991, p. 17)

Mediante una prolongada gestación política y de política pública, incluida la campaña presidencial de Bill Clinton en 1992, las negociaciones del acuerdo paralelo del TLCAN entre los Estados Unidos y México en 1993 y la votación final del Congreso de los Estados Unidos sobre el TLCAN en noviembre de 1993, la estructura final del PIAC-BDAN se hizo realidad a principios de 1994. Como parte de los Acuerdos Paralelos del TLCAN, el Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN) y el CCAF fueron creados

con un enfoque en la infraestructura medioambiental a lo largo de la frontera entre los Estados Unidos y México. Además, los componentes del PIAC del BDAN (se acordó para ser creado de forma separada en los Estados Unidos y México) serían financiados en un 10 por ciento por las aportaciones de capital realizada por cada país al BDAN. Se acordó que la financiación del PIAC se usaría para actividades de ajuste comunitario e inversión con un enfoque de apoyo a comunidades particulares mediante préstamos a negocios y asistencia técnica que apuntan a estimular alternativas económicas tanto en los Estados Unidos como en México.

Un análisis del prolongado debate de políticas, del proceso de selección de industrias y comunidades que fueron inicialmente objetivos de apoyo, así como de la evolución del PIAC desde 1994, puede suscitar un entorno preciso que ayude a entender la racionalidad para el rango específico de opciones de inversión permitidas por el BDAN y el PIAC. Comprender el desarrollo evaluar la misión original del PIAC será fundamental para evaluar cualquier sugerencia de revisiones operativas del PIAC del BDAN en el futuro.

Movimientos sociales y dinámica de creación de políticas

El criterio para la creación de políticas económicas internacionales en los Estados Unidos, el mayor comerciante e inversor del mundo, se había vuelto cada vez más divisiva en los años noventa. Durante esta década, las relaciones de los Estados Unidos con México se convirtieron en el eje central para la discusión de los costos y beneficios globales del crecimiento en el comercio e inversión, junto con el papel cada vez más fundamental de tres áreas relacionadas que tradicionalmente no eran parte del debate en las políticas comerciales: sostenibilidad ambiental, estándares y derechos laborales y desarrollo y ajuste económico en las comunidades. Cuando funcionarios encumbrados del gobierno mexicano visitaron Washington en enero de 1990 para una reunión apresurada con el propósito de informar a la administración Bush que México llevaría a los Estados Unidos una oferta retórica para la negociación del TLCAN, la posibilidad de que estos tres temas tan importantes estuvieran presentes en las discusiones parecía nula (ver Hinojosa-Ojeda y Robinson, 1992).¹ Al tiempo que la votación final para el TLCAN se discutía en la Cámara de Representantes de Estados Unidos en noviembre de 1993, una estrategia efectiva e inusual por parte de una coalición de grupos de latinos y de ambientalistas tuvo éxito en forzar al *statu quo* para la instauración de un nuevo grupo de instituciones transnacionales como parte de un paquete legislativo adicional al

¹Tal como se explora en estos artículos, los marcos teóricos tradicionales en el campo de la ciencia económica y política parecían insuficientes para predecir, explicar o guiar el nuevo patrón de negociaciones que pronto podía aparecer.

TLCAN, lo que se convirtió en un factor determinante en la delgada mayoría del congreso para el acuerdo (ver Audley, 1997; Destler, 1995; Grayson, 1995). Estas instituciones incluían el BDAN, CCAF, PIAC, la Comisión de América del Norte para la Cooperación Medioambiental y la Comisión de América del Norte para la Cooperación Laboral.

La experiencia del TLCAN y los acuerdos paralelos, particularmente la creación del BDAN y el PIAC, representaron un avance significativo en la emergencia de nuevos actores sociales en el campo de la creación de política económica internacional, la cual estuvo largo tiempo dominada por un número limitado de agencias estatales e intereses económicos, con implicaciones globales potencialmente muy importantes. El proceso de globalización de las últimas cuatro décadas había creado un campo de disputa política donde los grandes temas emergentes se mantendrían sin resolver por un tiempo debido a que ni los Estados gobernantes ni los actores sociales estaban preparados para proponer nuevas agendas de política transnacional sostenibles políticamente. Este nuevo espacio político, surgido a partir de las negociaciones del TLCAN, fue oportunidad singular para *limpiar el campo* en la propuesta de nuevos acercamientos progresivos, así como una apertura para tendencias reaccionarias a las corrientes chovinistas y racistas nacionales.

Si bien es cierto que el efecto real de la integración de América del Norte siempre ha sido por demás asimétrico (mucho menos significativo para los Estados Unidos que para Canadá y México), una gran variedad de actores sociales no hubiera podido ganar ventaja en el proceso de negociación de un tratado de libre comercio iniciado principalmente por gobiernos nacionales con intereses geopolíticos para remarcar temas notablemente descuidados con consecuencias en la integración global y el desarrollo desigual. El desarrollo exitoso de acercamientos alternativos fue liderado por actores sociales en una coalición poco común que incluía gobiernos y empresas locales, así como activistas medioambientales y organizaciones laborales de inmigrantes latinos. El Southwest Voter Institute tuvo una participación relevante en la organización de latinos que apoyaban el liderazgo del congresista Esteban Torres para las iniciativas del BDAN y el PIAC en el Congreso (Gonzalez, 2018). El debate político del TLCAN, seguido por cantidades de espectadores, dio la oportunidad para que las comunidades pobres en los Estados Unidos, México y Canadá alzaran la voz. Estas comunidades mantuvieron una presencia muy desigual y una voz muy apagada en la discusión política, además de tener alternativas muy limitadas para la reparación política de los efectos dispares que experimentaron como consecuencia de un patrón histórico de integración transnacional.

El BDAN y el PIAC significaron una nueva visión para emprender la integración con apoyo de la movilización comunitaria en busca del desarrollo. Se estableció claramente un precedente con el cual se visualizó la necesidad de ir más allá de dar a los trabajadores AAC y crear mecanismos para propiciar respuestas más integrales de reinversión con el

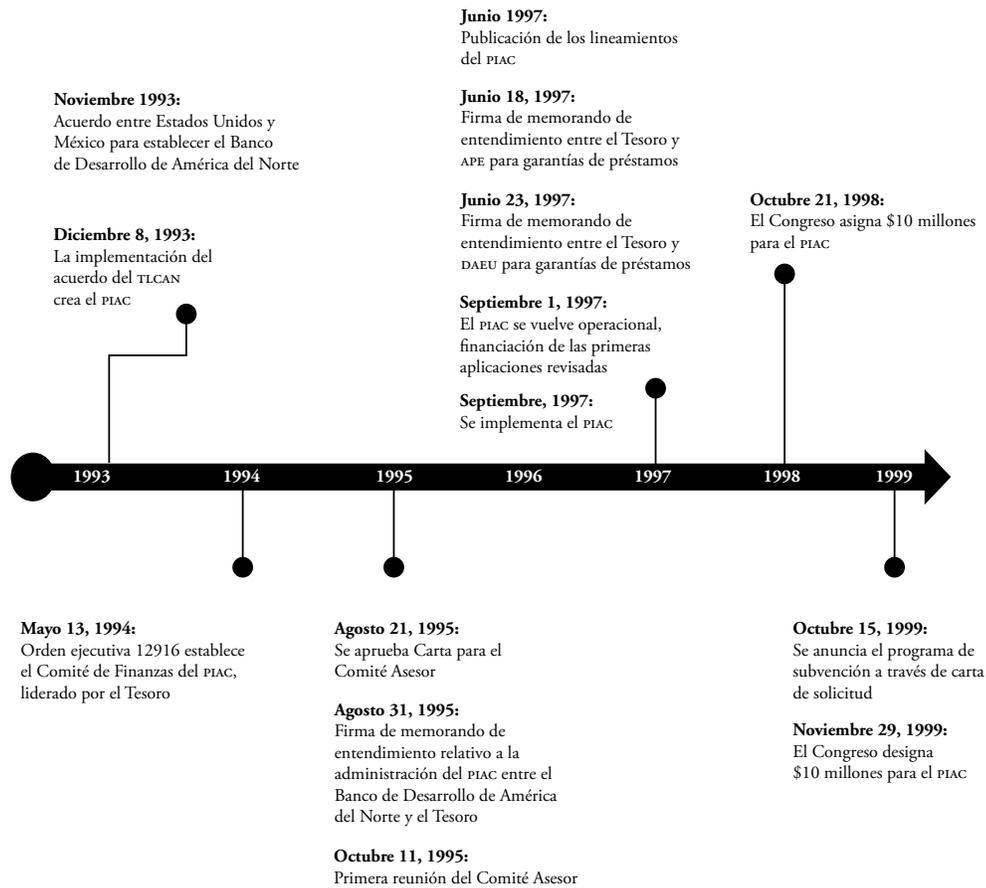
propósito de generar nuevos empleos en el contexto del desplazamiento de anteriores puestos laborales. Por tanto, el concepto y visión básica del PIAC es combinar políticas laborales activas y pasivas, para ayudar a las comunidades a trabajar en conjunto con el sector privado, apoyados en una estrategia de asistencia técnica y planeación que podría contribuir a integrar capacitación laboral junto con préstamos de garantías y préstamos dirigidos. El proceso público de elaboración de acuerdos paralelos al TLCAN fue de importancia decisiva para las instituciones resultantes de tales acuerdos, puesto que se volvieron pioneras en integración, transparencia, contabilización y participación directa de las comunidades en todas las fases de operación de estas instituciones. Éste fue el caso particular del CCAF, fundado a partir de un cambio en las reglas del juego en términos de transparencia y participación a lo largo de la frontera. La creación del Comité de Asesoría del PIAC fue también una vía muy importante para crear insumos, así como lo fue el Consorcio AT BDAN (incluidos NCLA, MALDEF, SWVRI y el UCLA NAID Center), el cual organizó recomendaciones de política estratégicas en la implementación del PIAC.

Finalmente, la trayectoria del BDAN mantiene respuestas importantes a muchas preguntas que giran alrededor de los debates políticos y de política a propósito del TLCAN. Como veremos más adelante en el análisis estadístico empírico, la trayectoria e impacto del PIAC proporciona importantes lecciones tanto para todas las dimensiones de los retos de ajuste comunitario y laborales asociados a la integración norteamericana, como para el proceso de globalización que se encuentra en marcha.

Orden ejecutiva y legislación del TLCAN: el surgimiento de un nuevo banco

El congreso de los Estados Unidos creó el BDAN-PIAC en diciembre de 1993 como parte de la legislación de implementación del TLCAN (North American Free Trade Agreement, 1993) (véase gráfica 1). El presidente Bill Clinton firmó la orden ejecutiva número 12 916 el 13 de mayo de 1994, con que puso en práctica el Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos relativo a la Comisión para la Cooperación Medioambiental en la Frontera y el Banco de Desarrollo de Norte América. La meta propuesta fue “avanzar en el desarrollo sostenible, prevención de la polución, justicia medioambiental, protección de ecosistemas, preservación de la biodiversidad, todo esto de una forma que promueva la transparencia y participación pública de acuerdo al Tratado de Libre Comercio de América del Norte” (Executive Order No. 12 916, 1994).

Gráfica 1. Línea de tiempo de implementación del PIAC



Fuente: S. Lopez Gaona, comunicación personal (11 de octubre de 2019).

El financiamiento y operaciones del PIAC tanto para los Estados Unidos como para México fueron expresadas en el Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos relacionado a la creación del Banco de Desarrollo de América del Norte:

- 1) El monto total de los préstamos, garantías y subvenciones provistas con el propósito de ajustes comunitarios e inversión especificados en el Artículo I, Sección 1(b), de este capítulo, no excederá el 10 por ciento de la suma pagada como contribución de capital por parte de los Estados Unidos al Banco y la cantidad de acciones reclamables para las cuales los Estados Unidos tiene una suscripción no calificada.
- 2) El monto total de las subvenciones otorgadas de conformidad con la sección 1(a) de este Artículo, más el 15 por ciento del monto total de los préstamos y garantías

otorgadas con el propósito de ajustes comunitarios e inversión especificados en el Artículo I, Sección 1(c), de este capítulo, no excederá el 10 por ciento del capital pagado al Banco.

- 3) El monto total de los préstamos, garantías y subvenciones provistas para ajustes comunitarios e inversión especificados en el Artículo I, Sección (c), de este Capítulo, no excederá el 10 por ciento de la suma pagada en capital al Banco por parte de México y la cantidad de acciones reclamables para las cuales México tiene una suscripción no calificada.
- 4) El monto total de las subvenciones hechos de conformidad a la Sección 1(b) de este Artículo, más el 15 por ciento del monto total de préstamos y garantías realizados para ajustes comunitarios e inversión especificados en el Artículo I, sección 1(c), para este Capítulo, no excederá el 10 por ciento del capital pagado al Banco (Agreement Between the Government, 1993).

Luego de un período considerable de ajuste y establecimiento (véase cuadro 1), el financiamiento del BDAN U.S. PIAC fue finalmente proporcionado por medio de tres programas:

- 1) Programa de la Agencia Federal PIAC. El financiamiento del PIAC se concedió mediante un incremento en la disponibilidad de créditos y garantías de préstamos bajo los programas existentes de préstamos federales o garantías de préstamos administrados por agencias federales que participan en el PIAC (*agencias participantes*). A este programa se refiere como programa de la Agencia Federal PIAC.
- 2) Programa de crédito PIAC. El financiamiento del PIAC fue también concedido por medio de préstamos directos y garantías de préstamos administrados por el director de la oficina en Los Ángeles, California (la oficina de Los Ángeles) del Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN). A este programa se refiere como Programa de crédito PIAC.
- 3) Programa de subvenciones PIAC. Dependiendo de la disponibilidad de fondos, el financiamiento del PIAC también se otorgó mediante subvenciones administradas por el director de proyectos del USPIAC localizado en las oficinas centrales del BDAN en San Antonio, Texas para apoyar proyectos específicos o procurar la provisión de asistencia técnica. A este programa se refiere como Programa de subvenciones PIAC, y a la oficina del directorio de proyectos del USPIAC, como Oficina de Programa de Subvenciones PIAC.

Cuadro 1. Mejoras del PIAC a los Programas de Garantía Federal

(1)	(2)	(3)
	Programa de garantía de créditos 7(a) en la administración de pequeños negocios	Programa de créditos del Departamento de Industria y Negocios Agrícolas de Estados Unidos
Lineamientos de elegibilidad geográfica	Elegibilidad de comunidades del PIAC; el programa APE atiende comunidades urbanas y rurales.	Elegibilidad de comunidades del PIAC; el programa B&I atiende únicamente comunidades rurales.
Límites del programa de garantías gubernamentales	Generalmente 75 % del monto del crédito o \$750 000, lo que sea menor.	Garantizará un préstamo máximo de \$25 millones; el porcentaje garantizado decrece de 80-60 % a medida que el monto de préstamo incrementa.
Beneficios del PIAC a las instituciones prestatarias	El PIAC cubrirá el 100 % del monto de la cuota de garantía; dependiendo del tamaño del préstamo, la cuota se encuentra entre 2 a 3 7/8 %.	De ser necesario, el PIAC cubrirá hasta 2 % de la cuota de garantía; el PIAC expande su disponibilidad de fondos B&I en comunidades elegibles.
Procesamiento de préstamos	Los prestatarios deberán aplicar a garantías de préstamos a través de las Oficinas de Distrito del APE.	Los prestatarios deberían de realizar una solicitud de programa a través de la Oficina de Desarrollo Rural del DAEU.

Fuente: S. Lopez Gaona, comunicación personal (11 de octubre de 2019).

Programas de préstamos federales del PIAC

El primer tipo de programa PIAC, referido generalmente como el Programa de la Agencia, incorporó una asociación con los programas de préstamos del APE y del DAEU (cuadro 1). En un principio, la función del PIAC era permitir que las agencias ofrecieran su asistencia a los programas en las comunidades elegibles, sin importar las restricciones de financiamiento de los programas que frecuentemente requerían una reducción de las Agencias, retraso o rechazo de las solicitudes de préstamos. La capacidad de cada

agencia se limitaba al financiamiento anual por parte del congreso. Con la participación del PIAC y el apoyo de las agencias se obtuvo financiamiento adicional, lo cual permitió la continuidad de asistencia en las áreas elegibles, incluso cuando las apropiaciones por parte del congreso se habían agotado. Esta situación se aplicaba a los programas de garantía de préstamos APE 7(a) y al programa de garantías de Negocios e Industrias (B&I) del DAEU. Posteriormente, el programa APE 504 fue incorporado. Para los tres programas se proporcionó un incentivo adicional para apoyar y posiblemente gratificar a los potenciales prestatarios al tener una garantía de cobertura del costo de la cuota de la respectiva garantía de préstamo por parte del PIAC, un costo significativo visto como potencial obstáculo para los prestatarios.

Con el tiempo, una amplia financiación hizo que el problema de la capacidad de asistencia del PIAC y APE se limitara a subsidiar la cuota de garantía de los prestatarios para los dos programas. Como se discute más adelante, el efecto en las dos agencias fue algo diverso y la naturaleza de sus operaciones afectó los beneficios del programa.

Los programas APE del PIAC

El programa APE 7(a) (Merchant Maverick Contributor, 2018; U.S. Small Business Administration, s. f.-a), de gran volumen, es aquel en que la Agencia ha delegado a terceras partes, primariamente a bancos comerciales, la mayor parte del alcance, evaluación de crédito, aprobación y procesamiento. Estas entidades tendían a operar a lo largo de grandes regiones geográficas, sólo que un programa dirigido únicamente a unos cuantos condados a los que servían no les parecía atractivo desde una perspectiva de mercado. Además, la asistencia del PIAC no tenía un efecto significativo sobre las operaciones del APE, cuyos volúmenes anuales se encontraban en el rango de más de 40 mil préstamos. Para el APE, el PIAC fue un programa piloto de poca magnitud que representaba más una molestia que un beneficio. La gran cantidad de fases adicionales para el proceso de aprobación requerido por el PIAC fue algo que muchos prestadores no estaban dispuestos a realizar. En El Paso, Texas, donde el área de elegibilidad del PIAC era amplia e integral, y la banca comunitaria era regional, los elementos del programa mencionados antes como negativos eran fácilmente superables y, por tanto, los resultados del programa fueron buenos.

Buscando extender la eficiencia de procesamiento, finalmente el APE automatizó gran parte del mismo en las revisiones de elegibilidad, a tal punto que el incentivo o componente de inducción desapareció. Muchos prestatarios que recibían asistencia no tuvieron conocimiento de la existencia y de los beneficios del PIAC, hasta que recibieron el beneficio de las cuotas reducidas. Con el programa 504, la cantidad de préstamos

fue mucho menor, los préstamos individuales tendían a ser mucho mayores y el APE estaba mucho más involucrado en el aspecto transaccional y trabajaba más de cerca con prestadores o empaques. En este caso, el PIAC trabajó mucho más de lo previsto.

Programa de garantía a negocios e industrias (B&I) del PIAC DAEU

A diferencia del programa de garantía de préstamo APE 7(a), el programa B&I del DAEU (U.S. Department of Agriculture, Rural Development, s. f.) era más parecido al programa 504, con bajos volúmenes de transacciones, créditos con montos superiores y con operaciones mucho más prácticas. El efecto de la asistencia del PIAC fue significativo, al representar cerca de un tercio de las actividades B&I en los primeros años de operación. La atracción inicial del programa fue la gran influencia de fondos provenientes del PIAC. El costo del subsidio al crédito asociado con el otorgamiento de una garantía de B&I fue inicialmente de una base de 0.86 puntos, lo que se basó en la posibilidad de que el PIAC tuviera la oportunidad de aprovechar el rendimiento histórico de la cartera de B&I. Por esta razón, el PIAC consideró razonable confiar en su aseguramiento contra riesgos. Luego de algunos años, se hizo evidente para el DAEU que los préstamos aprobados bajo el PIAC estaban teniendo rendimientos significativamente bajos en su portafolio general. Durante ese tiempo, el costo de subsidio al crédito para los préstamos del PIAC habían subido cerca del 10 por ciento o mil puntos base. Hasta este momento, el PIAC no fue parte de ninguna de las transacciones del DAEU o APE en términos de revisión o aprobación previa en sus procesos de asignación de créditos. Sin embargo, en este punto, consideraron prudente solicitar aprobación crediticia previa antes de brindar apoyo a este costo superior. Esto resultó ser una complicación que el personal del DAEU no estaba dispuesto a aceptar, por lo que la actividad del programa terminó.

Programa de crédito directo del PIAC

La visión inicial del PIAC fue la de un prestamista activo en las comunidades elegibles. Esto se basó en el establecimiento de un programa de préstamos financiado con 150 millones de dólares, 10 por ciento del capital aportado por los Estados Unidos al BDAN. De hecho, el PIAC recibió como capital únicamente el 10 por ciento de la aportación de capital realizada por los Estados Unidos, lo que representa un monto de 22.5 millones de dólares. El balance de 150 millones de dólares previstos era capital exigible según fuera autorizado por el congreso. Sin embargo, la directiva del BDAN rápidamente actuó para imposibilitar cualquier acceso posible al capital exigible por parte del PIAC. Considerando el pequeño monto de capital efectivamente disponible y el hecho de que dicho capital también tenía que ser utilizado para apoyar los programas de la Agencia y cubrir ope-

raciones, no hubo posibilidades para un programa de créditos robusto. Inicialmente, también hubo obstáculos filosóficos y operacionales para involucrarse en un esfuerzo activo de préstamos. Finalmente, el PIAC fue capaz de identificar un nicho de préstamos y aprobación de seguros para diversos créditos. El PIAC financió su nicho como prestamista inmobiliario secundario, otorgando préstamos a organizaciones comunitarias sin fines de lucro.

Siguiendo el ejemplo del programa APE 504 (U.S. Small Business Administration, s. f.-b), el PIAC pudo realizar transacciones y, al hacer préstamos desde una posición secundaria asegurada, permitió a los prestamistas comerciales reducir su nivel percibido de prestatario y riesgo colateral a un nivel aceptable. Si bien el volumen de préstamos fue decepcionantemente bajo para los estándares de otros programas de crédito gubernamentales, el éxito del PIAC fue significativo. A pesar de que las tasas de rendimiento fueron relativamente modestas, el PIAC no sufrió pérdidas. El único préstamo incumplido resultó en una ejecución voluntaria y en la liquidación de la garantía para la recuperación total del capital invertido.

No hay ningún secreto en la operación exitosa de los programas de préstamos. Gestionar el riesgo inteligentemente y gestionar el portafolio de forma agresiva. En la medida en que se presentaron problemas en la administración del programa de préstamos directos, hubo la necesidad de considerar factores fuera de este modelo de créditos. Las preocupaciones sobre la publicidad y la percepción pública, es decir, la exposición política, tuvieron un peso significativo relacionado con la inhibición de la administración efectiva de préstamos. En algunas ocasiones, la preservación del capital pasó a segundo plano con el propósito de evadir un retroceso político. Específicamente, si bien la ejecución hipotecaria es a veces un resultado necesario para un préstamo en mora, los riesgos de una reacción pública negativa con frecuencia son suficientes para prohibir su uso. Si bien ésta es una realidad de la actividad gubernamental, probablemente también represente una gran parte de las pérdidas crediticias que se encuentran en los programas de préstamos administrados por el gobierno. La habilidad y capacidad del PIAC para evadir este problema fue crucial para su exitoso desempeño.

Programa de subvenciones del PIAC

La ley de Apropiedades Suplementarias para Consolidación y Emergencias para 1999 (The Omnibus Consolidated and Emergency Supplemental Appropriations Act, 1999) incluyó 10 millones de dólares para que el PIAC proporcionara AAC, subvenciones, préstamos, garantías de préstamos y otros subsidios financieros avalados por el Comité Financiero. El programa de subvenciones del PIAC fue establecido en junio de 1999 y

el primer programa piloto fue avalado un mes después. Una segunda apropiación de 10 millones de dólares fue aprobada en la orden de Apropiaciones Consolidadas del 2000 (Consolidated Appropriations Act, 2000). La mayoría de los fondos brindaría asistencia financiera a las comunidades en el Programa de Subvenciones Competitivas del PIAC.

El programa de subvenciones otorgó dos tipos de subvenciones para proyectos específicos y para asistencia técnica. Las subvenciones para proyectos específicos fueron otorgados a entidades que creaban o retenían puestos laborales en las AED. Las subvenciones para asistencia técnica apoyaban el desarrollo de programas o proyectos específicos diseñados para preservar o crear fuentes de trabajo en las AED. Las entidades elegibles incluían organizaciones sin fines de lucro, agencias de gobierno locales y estatales, gobiernos de tribus americanas nativas e instituciones de educación superior (véase cuadro 2). Las aplicaciones para subvenciones competitivas fueron evaluadas según criterios establecidos por las bases del PIAC, tal y como fue estipulado por el comité financiero.

Cuadro 2. Programa de Subvención para Asistencia Técnica del PIAC

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
<i>Ronda de subvención</i>	<i>Nombre de beneficiario y No.</i>	<i>Área Designada Elegible AED</i>	<i>Fecha efectiva</i>	<i>Reporte final</i>	<i>Monto total de subvención</i>	<i>Desembolso a beneficiario</i>	<i>Fondos reinvertidos</i>	<i>Estado del proyecto*</i>
Piloto	NMBA		8/1/99	11/30/03	\$600 000	\$593 195	\$6 805	Meta: 100 creados/200 retenidos
	1999-001	Condado Doña Ana						Estado a la fecha: 317 creados/870 retenidos
Ronda 1	ETSU		6/28/01	10/31/04	\$248 329	\$172 420	\$75 909	Meta: 42 creados/66 retenidos
	2000-005-P	Condado Johnson, TN						Estado a la fecha: 94 creados/181 retenidos
	Ciudad de San Diego		3/10/01	6/30/04	\$250 000	\$250 000	\$-	Meta: 60 creados/55 retenidos
	2000-007-TA	Condado San Diego, CA						Estado a la fecha: 76 creados/138.5 retenidos
	Ciudad de Pasco, WA		10/23/01	2/28/04	\$225 000	\$225 000	\$-	Meta: 150 creados/0 retenidos

(continúa)

(*continuación*)

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
<i>Ronda de subvención</i>	<i>Nombre de beneficiario y No.</i>	<i>Área Designada Elegible AED</i>	<i>Fecha efectiva</i>	<i>Reporte final</i>	<i>Monto total de subvención</i>	<i>Desembolso a beneficiario</i>	<i>Fondos reinvertidos</i>	<i>Estado del proyecto*</i>
	2000-017-P	Franklin & Benton Counties, WA						Estado a la fecha: 28.5 creados
	VIDA	Cameron, Hidalgo	5/23/01	9/30/03	\$450 000	\$445 945	\$4054.70	Meta: 70 creados/25 retenidos
	2000-023-P	Willacy, Starr, TX						Estado a la fecha: 72 creados/79 retenidos
	Banana Tree		2/5/01	6/30/04	\$450 000	\$450 000	\$-	Meta: 360 creados/0 retenidos
	2000-029-P	Condado El Paso, TX		Moroso				Estado a la fecha: 176 creados/0 retenidos
	Condado Linn, OR		3/1/01	7/31/03	\$60 000	\$60 000	\$-	Meta: 20 creados/0 retenidos
	2000-030-TA	Condado Linn, OR						Estado a la fecha: 24.7 creados/0 retenidos
	NC REAL		3/29/01	7/31/04	\$201 624	\$201 624	\$-	Meta: 100 creados/0 retenidos

(*continúa*)

(continuación)

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Ronda de subvención	Nombre de beneficiario y No.	Área Designada Elegible AED	Fecha efectiva	Reporte final	Monto total de subvención	Desembolso a beneficiario	Fondos reinvertidos	Estado del proyecto*
	2000-035-P	Condado Cherokee, NC						Estado a la fecha: 238 creados/0 retenidos
	U Texas Pan Am	Condados San Diego e imperial, California; condados Yuma, Pima, Santa Cruz y Cochise, Arizona; condados Hidalgo, Grant, Luna, Doña Ana y Otero, en New Mexico, y condados El Paso, Hudspeth, Culberson, Jeff Davis, Presidio, Brewster, Pecos, Terrell, Crocket, Val Verde, Edwards, Kinney, Uvalde, Maverick, Zavala, Dimmit, La Salle, Webb, Zapata, Jim Hogg, Brooks, Kenedy, Starr, Hidalgo, Willacy y Cameron, Texas	3/13/01	7/30/03	\$250 000	\$250 000	\$-	Meta: 180 creados/820 retenidos
	2000-048-TA							Estado a la fecha: 184 creados/846 retenidos

(continúa)

(continuación)

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Ronda de subvención	Nombre de beneficiario y No.	Área Designada Elegible AED	Fecha efectiva	Reporte final	Monto total de subvención	Desembolso a beneficiario	Fondos reinvertidos	Estado del proyecto*
	Condado Halifax, NC		4/23/01	8/31/03	\$450 000	\$450 000	\$-	Meta: 320 creados/0 retenidos
	2000-053-P	Condado Halifax, NC						Estado a la fecha: 255 creados/0 retenidos
	ARRIBA		3/29/01	7/30/04	\$450 000	\$450 000	\$-	Meta: 54 creados/54 retenidos
	2000-73-P	Condado El Paso, TX						Estado a la fecha: 127 creados/280 retenidos
	Condado Cortland, NY		5/7/01	9/30/03	\$450 000	\$442 000	\$8 000.00	Meta: 0 creados/500 retenidos
	2000-077-P	Condado Cortland, NY						Estado a la fecha: 0 creados/511 retenidos
	CAA		2/26/01	6/30/04	\$250 000	\$250 000	\$-	Meta: 70 creados/0 retenidos
	2000-086-TA	Condado Doña Ana, NM						Estado a la fecha: 70 creados/0 retenidos

(continúa)

(continuación)

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Ronda de subvención	Nombre de beneficiario y No.	Área Designada Elegible AED	Fecha efectiva	Reporte final	Monto total de subvención	Desembolso a beneficiario	Fondos reinvertidos	Estado del proyecto*
	Rio Grande Valley EZ Corp.	Condados Cameron, Dimmit, Hidalgo, LaSalle, Maverick, Starr, Uvalde, Val Verde, Willacy y Zavala, Texas	5/15/01	9/30/04	\$97855	\$87264.98	\$10590.02	Meta: 70 creados/30 retenidos
	2000-094-P							Estado a la fecha: 72 creados/37 retenidos
	Condado Pima, AZ		5/10/01	11/30/04	\$450000	\$430804	\$19196.00	Meta: 500 creados/0 retenidos
	2000-096-P	Condado Pima, AZ						Estado a la fecha: 537 creados/0 retenidos
	Five Rivers CDC		3/9/01	7/31/03	\$367801	\$367801	\$-	Meta: 150 creados/0 retenidos
	2000-100-P	Condado Georgetown, sc						Estado a la fecha: 161.5 creados/0 retenidos
	Williamsburg Tech College		5/16/01	9/30/04	\$449391	\$447109	\$2282.42	Meta: 45 creados/0 retenidos

(continúa)

(continuación)

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Ronda de subvención	Nombre de beneficiario y No.	Área Designada Elegible AED	Fecha efectiva	Reporte final	Monto total de subvención	Desembolso a beneficiario	Fondos reinvertidos	Estado del proyecto*
	2000-117-P	Condado Williamsburg, sc						Estado a la fecha: 53 creados/0 retenidos
	Ciudad de Erawah, TN		3/13/01	7/31/04	\$450 000	\$450 000	\$-	Meta: 500 creados/0 retenidos
	2000-119-TA	Condado McMinn, TN						Estado a la fecha: 589 creados/0 retenidos
	Harlingen CDC		4/9/01	7/31/04	\$450 000	\$450 000	\$-	Meta: 100 creados/125 retenidos
	2000-124-P	Condado Cameron, TX						Estado a la fecha: 100 creados/142 retenidos
Ronda 2	CEO, Inc.		4/8/02	8/29/05	\$500 000	\$183 242	\$316 757.63	Meta: 84 creados/35 retenidos
	2001-003-TX-P	Condado Hidalgo, TX		Cancelado				Estado a la fecha: 36 creados/17 retenidos

(continúa)

(continuación)

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Ronda de subvención	Nombre de beneficiario y No.	Área Designada Elegible AED	Fecha efectiva	Reporte final	Monto total de subvención	Desembolso a beneficiario	Fondos reinvertidos	Estado del proyecto*
	Danville Com Col	Condados Pittsylvania, Halifax, Patrick y Henry, VA	6/25/02	10/28/05	\$483 500	\$483 500	\$-	Meta: 54 creados/24 retenidos
	2001-005-VA-P							Estado a la fecha: 177 creados/0 retenidos
	Northern Ec Dev Initiatives	Condados Gogebic y Ontonagon, MI	11/29/01	3/30/05	\$204 850	\$204 850	\$-	Meta: 18 creados/3.25 retenidos
	2001-008-MI-P							Estado a la fecha: 35.5 creados/182.75 retenidos
	CAA		2/5/03	6/30/06	\$100 000	\$100 000	\$-	Meta: 62 creados/12 retenidos
	2001-013-NM-TA	Condado Doña Ana, NM						Estado a la fecha: 39 creados/16 retenidos
	Condado Cherokee, NC		8/20/02	12/31/05	\$500 000	\$500 000	\$-	Meta: 228 creados/177 retenidos

(continúa)

(continuación)

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Ronda de subvención	Nombre de beneficiario y No.	Área Designada Elegible AED	Fecha efectiva	Reporte final	Monto total de subvención	Desembolso a beneficiario	Fondos reinvertidos	Estado del proyecto*
	2001-020-NC-P	Condado Cherokee, NC						Estado a la fecha: 371 creados/155 retenidos
	Condado Russell		10/17/01	2/28/05	\$450 000	\$450 000	\$-	Meta: 150 creados/0 retenidos
	2001-022-KY-P	Condado Russell, KY						Estado a la fecha: 0 creados/0 retenidos
	RGVEZC	Condados Cameron, Dimmit, Hidalgo, LaSalle, Maverick, Starr, Uvalde, Willacy, Zapata y Zavala, TX	11/5/01	3/30/05	\$100 000	\$99 871	\$129.10	Meta: 14 creados/6 retenidos
	2001-028-TX-TA							Estado a la fecha: 18 creados/6 retenidos
	Condado Imperial		8/9/02	12/30/05	\$100 000	\$100 000	\$-	Meta: 414 creados/183 retenidos
	2001-029-CA-TA	Condado Imperial, CA						Estado a la fecha: 13 creados/243 retenidos

(continúa)

(continuación)

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Ronda de subvención	Nombre de beneficiario y No.	Área Designada Elegible AED	Fecha efectiva	Reporte final	Monto total de subvención	Desembolso a beneficiario	Fondos reinvertidos	Estado del proyecto*
	Fitzgerald/Ben Hill Co Dev Authority		6/18/02	10/30/06	\$500 000	\$500 000	\$-	Meta: 138 creados/0 retenidos
	2001-030-GA-P	Condado Ben Hill, GA						Estado a la fecha: 11 creados/3 retenidos
	Condado Martin		1/9/02	5/30/05	\$500 000	\$500 000	\$0	Meta: 300 creados/0 retenidos
	2001-033-NC-P	Condado Martin, NC						Estado a la fecha: 261 creados/0 retenidos
	Ciudad de El Paso		9/5/02	1/31/06	\$500 000	\$482 002	\$17 998.27	Meta: 189 creados/282 retenidos
	2001-039-TX-P	Condado El Paso, TX						Estado a la fecha: 131 creados/128 retenidos
	Florida MEP		3/15/02	7/31/04	\$99 450	\$93 042	\$6 407.83	Meta: 25 creados/15 retenidos

(continúa)

(continuación)

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Ronda de subvención	Nombre de beneficiario y No.	Área Designada Elegible AED	Fecha efectiva	Reporte final	Monto total de subvención	Desembolso a beneficiario	Fondos reinvertidos	Estado del proyecto*
	2001-040-FL-TA1	Condado Dade, FL						Estado a la fecha: 65 creados/33 retenidos
	Florida MEP		3/15/02	7/31/04	\$99 450	\$98 938	\$511.89	Meta: 25 creados/15 retenidos
	2001-040-FL-TA2	Condado Collier, FL						Estado a la fecha: 38 creados/29 retenidos
	Condado Simpson		7/3/02	11/30/05	\$500 000	\$500 000	\$-	Meta: 225 creados/0 retenidos
	2001-046-MS-P	Condado Simpson, MS						Estado a la fecha: 0 creados/0 retenidos
	SEDCO		3/28/02	7/29/05	\$150 000	\$150 000	\$-	Meta: 60 creados/0 retenidos
	2001-053-PA-P	Condado Schuylkill, PA						Estado a la fecha: 92 creados/0 retenidos

(continúa)

(continuación)

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Ronda de subvención	Nombre de beneficiario y No.	Área Designada Elegible AED	Fecha efectiva	Reporte final	Monto total de subvención	Desembolso a beneficiario	Fondos reinvertidos	Estado del proyecto*
	ENMU-Roswell		1/2/02	5/31/05	\$500 000	\$500 000	\$-	Meta: 260 creados/320 retenidos
	2001-054-NM-P	Condado Chaves, NM						Estado a la fecha: 268 creados/303 retenidos
	Condado Monroe		3/22/02	7/29/04	\$471 400	\$469 400	\$2 000	Meta: 40 creados/0 retenidos
	2001-060-KY-P	Condado Monroe, KY						Estado a la fecha: 47 creados/0 retenidos
	Condado Lawrence		1/29/02	5/31/07	\$500 000	\$383 188.76	\$116 811.24	Meta: 150 creados/0 retenidos
	2001-065-MS-P	Condado Lawrence, MS						Estado a la fecha: 24 creados/15 retenidos
	Coeur d'Alene Tribe		1/30/02	5/31/04	\$97 252	\$94 620	\$2 632.15	Meta: 7 creados/15 retenidos

(continúa)

(continuación)

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Ronda de subvención	Nombre de beneficiario y No.	Área Designada Elegible AED	Fecha efectiva	Reporte final	Monto total de subvención	Desembolso a beneficiario	Fondos reinvertidos	Estado del proyecto*
	2001-069-ID-TA	Condado Beneway, ID						Estado a la fecha: 0 creados/15 retenidos
	Condado Butler	Condado Butler,		Sin firmar	\$375 000	\$-	\$375 000	El beneficiario terminó el proyecto antes de GTP
	Condado Richmond		7/10/02	11/30/05	\$99 500	\$97 447	\$2 053	Meta: 190 creados/0 retenidos
	2001-074-VA-TA	Condado Richmond, VA						Estado a la fecha: 228 creados/0 retenidos
	<i>Total</i>				\$13 430 402	\$12 463 263	\$967 138.86	<i>Total: 5 001 empleos creados y 4 259 preservados</i>
							\$967 138.86	<i>Fondos totales para redistribución</i>

(continúa)

(continuación)

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Continuación de ronda de subvención	Nombre de beneficiario y No.	Área Designada Elegible AED	Fecha efectiva	Reporte final	Monto total de subvención	Desembolso a beneficiario	Fondos reinvertidos	Estado del proyecto
2007	NC Real Enterprises				\$200 002	\$200 001.00	\$1	Meta: 40 creados/20 retenidos
	2007-001-NC-P	Condado Rutherford, NC	1/30/08	4/30/10				Estado a la fecha: 19 creados/0 retenidos
	Northern Initiatives	Condados Gogebic, Ontonogan y Iosco, MI	2/15/08	5/31/10	\$200 000	\$200 000	\$-	Meta: 10 creados/20 retenidos
	2007-002-MI-P							Estado a la fecha: 9.5 creados/40 retenidos
	UT Pan American	Condados El Paso, Hudspeth, Culberson, Jeff Davis, Presidio, Brewster, Pecos, Terrell, Crockett, Val Verde, Edwards, Kinney, Real, Uvalde, Maverick, Zavala, Dimmit, Frio, La Salle, Webb, Zapata, Duval, Jim Hogg, Brooks, Kenedy, Starr, Hidalgo, Willacy y Cameron, TX	6/30/08	3/25/11	\$200 000	\$200 000	\$-	Meta: 0 creados/0 retenidos
	2007-003-TX-P							Estado a la fecha: 456 creados/216 retenidos

(continúa)

(continuación)

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Continuación de ronda de subvención	Nombre de beneficiario y No.	Área Designada Elegible AED	Fecha efectiva	Reporte final	Monto total de subvención	Desembolso a beneficiario	Fondos reinvertidos	Estado del proyecto
	Condado Linn				\$60 000	\$60 000	\$-	Meta: 8 creados/0 retenidos
	2007-004-OR-P	Condado Linn, OR	9/12/08	12/30/10				Estado a la fecha: 135 creados/0 retenidos
	VIDA	Condados Cameron, Hidalgo, Willacy y Starr, TX	5/19/08	2/28/11	\$200 000	\$200 000	\$-	Meta: 77 creados/0 retenidos
	2007-005-TX-P							Estado a la fecha: 86 creados/0 retenidos
	Eastern New Mexico U Roswell				\$200 000	\$199 500	\$500	Meta: 43 creados/3 retenidos
	2007-006-NM-P	Condado Chaves, NM	10/30/08	1/30/12				Estado a la fecha: 0 creados/3 retenidos
Total en 2007	2007 Total				\$1 060 002	\$1 059 501	\$501.00	Total: 705.5 empleos creados y 259 preservados.

(continúa)

(continuación)

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
<i>Subvenciones enfocadas</i>	<i>Nombre de beneficiario y No.</i>	<i>Área Designada Elegible AED</i>	<i>Fecha efectiva</i>	<i>Reporte final</i>	<i>Monto total de subvención</i>	<i>Desembolso a beneficiario</i>	<i>Fondos reinvertidos</i>	<i>Estado del proyecto</i>
2009	Northern Initiatives	Condados Gogebic y Ontonagon, MI	2/5/10	2/29/12	\$100 000.00	\$100 000	\$0	Meta: 40 empleos a TC creados, 80 preservados Estado a la fecha: 31 creados/80 preservados
	San Benito EDC	Condado Cameron, TX	3/22/10	3/31/13	\$496 497.00	\$410 920	\$85 577	Meta: 35 empleos a TC creados
	ACCION Texas	Condado Hidalgo, TX	1/11/10	4/30/14	\$600 000.00	\$600 000	\$0	Meta: 75 empleos a TC creados Estado a la fecha: 43 creados/131 preservados
	Universidad de Texas San Antonio SBDC	Condados Brewster, Brooks, Cameron, Crockett, Culberson, Dimmit, Duval, Edwards, El Paso, Frio, Hidalgo, Hudspeth, Jeff Davis, Jim Hogg, Kenedy, Kinney, La Salle, Maverick, Pecos, Presidio, Real, Starr, Sutton, Terrell, Uvalde, Val Verde, Webb, Willacy, Zapata y Zavala, TX	2/9/10	2/28/14	\$779 740.00	\$778 775	\$966	Meta: 500 empleos creados, 400 preservados Estado a la fecha: 1 072 creados/423 preservados

(continúa)

(continuación)

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Subvenciones enfocadas	Nombre de beneficiario y No.	Área Designada Elegible AED	Fecha efectiva	Reporte final	Monto total de subvención	Desembolso a beneficiario	Fondos reinvertidos	Estado del proyecto
	La Mujer Obrera	Condado El Paso, TX	12/31/09	12/31/11	\$1,000,000.00	\$1,000,000	\$0	Meta: 40 empleos creados, 67 preservados Estado a la fecha: 17 creados/69 preservados
	Cal Coastal RDC	Condados Monterey y Santa Cruz, CA	4/29/10	7/10/12	\$1,000,000.00	\$1,000,000	\$0	Meta: 70 creados/600 preservados Estado a la fecha: 428 creados/702 preservados
2010	CDC Small Business Finance	Condados San Diego, Imperial y Riverside, CA; condados Pima, Maricopa, Pinal y Yuma, AZ	3/11/11	3/31/14	\$500,000.00	\$500,000	\$0	Meta: 50 empleos a TC creados Estado a la fecha: 50 creados/92 preservados finales
	Western UP P&CDR	Condados Gogebic y Ontonagon, MI	3/14/11	6/30/13	\$100,000.00	\$100,000	\$0	Meta: 2 creados Estado a la fecha: 0 creados finales

(continúa)

(continuación)

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Subvenciones enfocadas	Nombre de beneficiario y No.	Área Designada Elegible AED	Fecha efectiva	Reporte final	Monto total de subvención	Desembolso a beneficiario	Fondos reinvertidos	Estado del proyecto
	Western UP P&DR	Condado Gogebic, MI	3/14/11	6/30/13	\$100 000.00	\$100 000	\$0	Meta: 75 creados Estado a la fecha: 0 creados finales
	Desert Alliance for Community Empowerment	Condado Riverside, CA	3/29/11	3/31/13	\$750 000.00	\$0	\$750 000	Meta 79 creados Estado a la fecha: 0 creados finales
2011	North Carolina REAL	Condados Richmond y Scotland, NC	3/15/12	5/31/14	\$194 845.00	\$194 845	\$0	Meta: 60 empleos a TC creados, 20 preservados Estado a la fecha: 26.5 creados a TC, 30 a TC preservados finales
	California FarmLink	Condados Monterey, Santa Cruz, San Benito, San Diego, Imperial y Riverside, CA	3/16/12	3/31/15	\$400 000.00	\$400 000	\$0	Meta: 115 empleos a TC creados, 135 preservados Estado a la fecha: 89 creados/182 preservados

(continúa)

(continuación)

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Subvenciones enfocadas	Nombre de beneficiario y No.	Área Designada Elegible AED	Fecha efectiva	Reporte final	Monto total de subvención	Desembolso a beneficiario	Fondos reinvertidos	Estado del proyecto
	Northern Initiatives	Condados Gogebic y Ontonagon, MI	3/21/12	9/30/14	\$100 000.00	\$100 000	\$0	Meta: 30 empleos a TC creados/60 preservados Estado a la fecha: 20.5 creados/60 preservados finales
	Western UP P&DR	Condados Gogebic y Ontonagon, MI	4/1/12	12/30/13	\$83 500.00	\$83 500	\$0	Meta: 2 empleos creados Estado a la fecha: 0 creados finales
2012	Georgia Southern U Research & Service Fdtn	Condados Jeff Davis, Jefferson, Lincoln, Telfair y Wilkes, GA	4/3/13	4/30/16	\$295 927.00	\$295 927	\$0	Meta: 20 empleos a TC creados, 75 empleos a TC preservados Estado a la fecha: 25 creados/50 preservados
	Northern Economic Initiatives Corporation	Condados Gogebic y Ontonagon, MI	3/18/13	3/31/15	\$200 000.00	\$55 221	\$144 779	Meta: 246 empleos a TC creados Estado a la fecha: 0 creados finales

(continúa)

(continuación)

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Subvenciones enfocadas	Nombre de beneficiario y No.	Área Designada Elegible AED	Fecha efectiva	Reporte final	Monto total de subvención	Desembolso a beneficiario	Fondos reinvertidos	Estado del proyecto
		Condados Imperial, Riverside y San Diego, CA; condados Maricopa, Pima, Yuma y Santa Cruz, AZ; condados Doña Ana, Grant, Luna y Otero, NM; condados Cameron, El Paso, Hidalgo, Maverick, Starr, Uvalde, Val Verde, Webb y Willacy, TX	2/27/13	3/31/14	\$100000.00	\$100000	\$0	Meta: 116 empleos a TC creados Estado a la fecha: 20 empleos a TC finales
2013	International Sonoran Desert Alliance	Condado Pima, AZ	4/25/14	9/30/16	\$100000	\$100000		Meta: 12 empleos a TC creados Estado a la fecha: 7 C, 6 P
	Nogales Community Development Corporation	Condado Santa Cruz, AZ	5/29/14	5/31/16	\$100000	\$100000		Meta: 30 empleos a TC creados, 6 preservados Estado a la fecha: 8 C, 3 P

(continúa)

(continuación)

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Subvenciones enfocadas	Nombre de beneficiario y No.	Área Designada Elegible AED	Fecha efectiva	Reporte final	Monto total de subvención	Desembolso a beneficiario	Fondos reinvertidos	Estado del proyecto
	California FarmLink	Condados Imperial, Monterey Riverside, San Benito, Santa Cruz y San Diego, CA	4/30/14	4/30/16	\$250 000	\$250 000		Meta: 175 empleos a TC creados, 350 preservados Estado a la fecha: 106 C, 262 P
	Economic Development Corporation del condado Martin	Condado Martin, NC	4/28/14	4/30/16	\$275 600	\$275 600		Meta: 60 empleos a TC creados Estado a la fecha: 31 creados finales
	Development Authority del condado Halifax	Condado Halifax, VA	4/29/14	4/30/16	\$427 500	\$427 500		Meta: 90 empleos a TC creados Estado a la fecha: 0
	New College Foundation	Martinsville, VA	4/9/14	4/30/16	\$350 000	\$350 000		Meta: 290 empleos creados, 610 creados Estado a la fecha: 624 C, 633 P
2014	International Sonoran Desert Alliance	Condado Pima, AZ	5/14/15	5/1/17	100 000	\$100 000		Meta: 12 creados 9 preservados Estado a la fecha: 2 creados

(continúa)

(continuación)

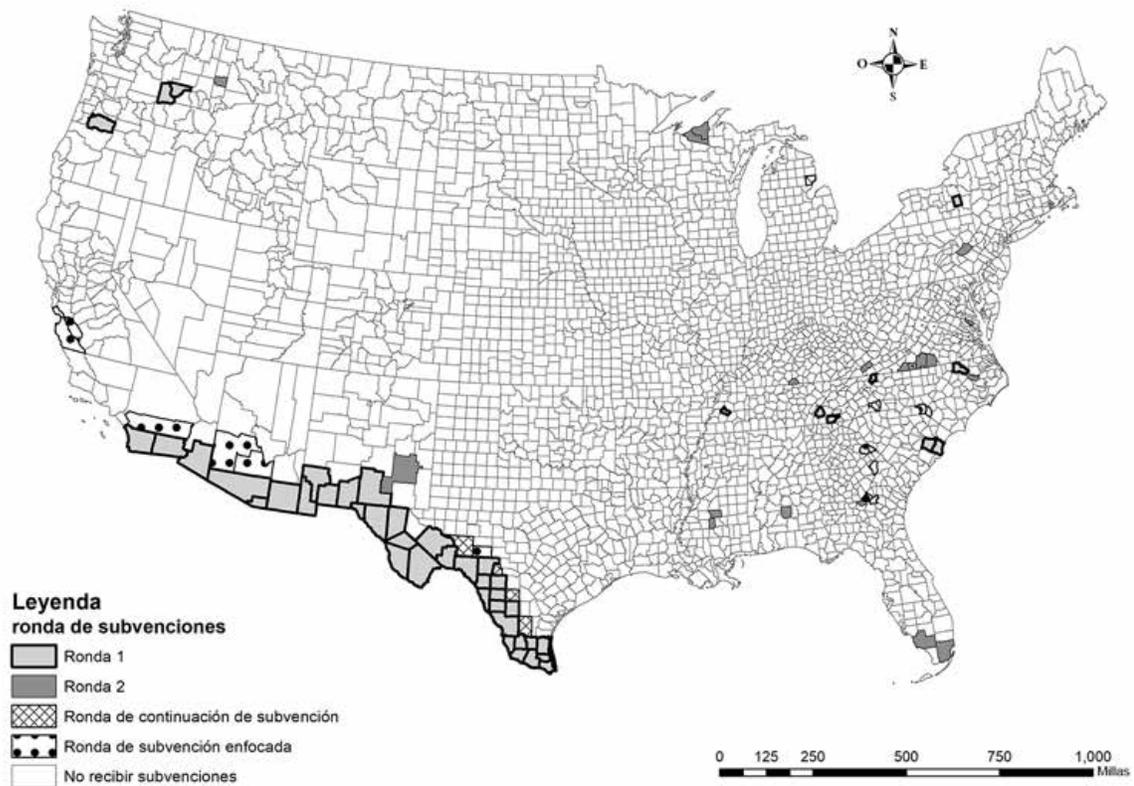
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Subvenciones enfocadas	Nombre de beneficiario y No.	Área Designada Elegible AED	Fecha efectiva	Reporte final	Monto total de subvención	Desembolso a beneficiario	Fondos reinvertidos	Estado del proyecto
	California Community Economic Development Association	Condados Pima y Santa Cruz, Arizona; Condado Doña Ana, New Mexico; y condado San Diego, CA.CA	4/20/15	5/1/16	100000	\$80000	\$20000	Meta: 40 creados Estado a la fecha: 7C
	Brownsville Economic Development Corporation	Condado Cameron, TX	5/14/15	11/1/16	300000	\$300000		Meta: 60 creados Estado a la fecha: 76C
	Industrial Development Authority del condado Halifax, VA	Condado Halifax, VA	5/14/15	9/1/17	100000	\$100000		Meta: 100 creados Estado a la fecha: 0 creados
	Patrick Henry Community College	Martinsville, VA	4/27/15	5/1/17	250000	\$250000		Meta: 100 creados Estado a la fecha: 27 C/3 preservados
2015	San Juan Economic Development C	Condado Hidalgo, TX	9/29/16	4/30/18	\$250000.00			Meta: 50 creados

Fuente: S. Lopez Gaona, comunicación personal (11 de octubre de 2019).

El programa de subvenciones fue desarrollado en 2007 por los directores del PIAC en respuesta a la continua necesidad de las comunidades afectadas negativamente por cambios en el comercio atribuibles al TLCAN. Las subvenciones fueron otorgadas según los lineamientos de los otorgamientos del PIAC previo, que obtuvieron éxito en proyectos anteriores y que demostraron la habilidad para crear o retener puestos de trabajo adicionales en las AED.

El programa de subvenciones dirigidas se estableció en el año 2009 como estrategia para reducir las actividades del USPIAC. Sin la habilidad para acceder a capitales reclamables, el nivel de financiamiento no podría haber mantenido de forma indefinida la administración del programa. El nuevo programa de subvenciones creado por los directores del PIAC involucraba la utilización del capital asignado restante y desarrollar una serie de proyectos importantes que reunieran los criterios de elegibilidad del PIAC. Como resultado, se lograron fuertes vínculos en las comunidades y la coordinación con agencias federales, lo que expandió la huella del PIAC. Las subvenciones fueron otorgadas en siete rondas para las AED previamente asistidas y para otras nuevas (véase mapa 1).

Mapa 1. Total de condados recibiendo subvención PIAC, por ronda de subvención



Fuente: S. Lopez Gaona, comunicación personal (11 de octubre de 2019).

El programa de subvenciones tuvo éxito al otorgar 75 subsidios y al proporcionar cerca de 24 millones de dólares en asistencia al financiamiento de comunidades en 19 estados a lo largo de la frontera y a lo largo de los Estados Unidos. Cerca de 8 500 nuevos empleos fueron creados y más de 7 200 empleos se retuvieron en las AED designadas por el PIAC.

Evolución del BDAN: Criterios y resultados de ejecución del CCAF

*Contexto histórico, formación, presente y futuro
del Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN)*

Como parte del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), los gobiernos de los Estados Unidos, México y Canadá firmaron el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, un tratado paralelo destinado a promover la cooperación en asuntos medioambientales en las regiones fronterizas compartidas por los países firmantes. Asimismo, los gobiernos de los Estados Unidos y México firmaron el ACEF en noviembre de 1993, con lo que ratificaron, después de los Acuerdos de La Paz de 1983, la cooperación en la conservación y mejoramiento de las condiciones ambientales en la región de la frontera México-Estados Unidos. El ACEF estableció dos instituciones bilaterales, el BDAN y su organización hermana, la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (CCAF) (Hufbauer, Esty, Orejas, Rubio y Schott, 2000). El CCAF es responsable de identificar y certificar proyectos de infraestructura ambiental, mientras que el BDAN ofrece financiamiento a tales proyectos mediante préstamos y sus diferentes programas de subvenciones. Además de identificar y financiar proyectos de infraestructura, el BDAN y el CCAF trabajan para enlazar mejor a las agencias de regulación ambiental de ambos países, la APA en los Estados Unidos y la Secretaría de Medioambiente y Recursos Naturales en México (Gutiérrez, 2016). Esto se logra primordialmente gracias a un comité de coordinación trimestral. Estos acuerdos paralelos en temas ambientales fueron cruciales para asegurar la aprobación del TLCAN. El presidente de los Estados Unidos en ese momento, Bill Clinton, sostuvo que no apoyaría el tratado comercial a menos que México y Canadá aceptaran tratados paralelos con evidente enfoque en las problemáticas ambientales y laborales (Behr, 1993). La administración de Clinton man-

tuvo suficiente apoyo crítico entre los legisladores demócratas para aprobar el TLCAN a través del Congreso de Estados Unidos (Behr, 1993).

La carta constitutiva del BDAN y del CCAF define un proyecto de infraestructura ambiental como el siguiente: “un proyecto que tendrá como fin prevenir, controlar o reducir los contaminantes ambientales, o mejorar el suministro de agua potable, o proteger la flora y la fauna (CITE). A condición de que estos proyectos también mejoren la salud humana, o promuevan un desarrollo sustentable, o contribuyan a una mayor calidad de vida” (Border Environment Cooperation Commission, 2012, p. 3). Para alcanzar la certificación del CCAF, un proyecto debe encontrarse a menos de 100 km de la frontera del lado de los Estados Unidos o en los primeros 300 km (un aumento con respecto a la distancia original de 100 km, realizado cuando la carta fue enmendada en 2004) de la frontera del lado de México (North American Development Bank, s. f.-a). No obstante, un proyecto que no se encuentre en esta área puede ser considerado por el Consejo Directivo si tuviese suficiente influjo en un asunto ambiental o sanitario en la región fronteriza.

Requisitos técnicos para la certificación del CCAF (Border Environment Cooperation Commission, 2012):

- 1) Una descripción del emplazamiento geográfico y el perfil general de la comunidad, así como del emplazamiento específico del proyecto en relación con la frontera.
- 2) Una descripción de la magnitud del proyecto, el costo y diseño del sitio, que indique los detalles del proyecto y cualquier otra información que refleje visualmente el proyecto.
- 3) El estatus de desarrollo y un programa de actividades pendientes del desarrollo del proyecto.
- 4) Una lista y un programa de elementos de construcción a ser implementados.
- 5) Una descripción de la tecnología seleccionada o bajo consideración, la metodología para la selección de la tecnología y la documentación relacionada con el desarrollo técnico del proyecto propuesto, como estudios de viabilidad, diseño de ingeniería o criterios de diseño pertinentes.
- 6) Documentación de la tierra y adquisición de derecho de paso, o demostrar la capacidad de conseguir la propiedad o los permisos necesarios de manera oportuna para poder llevar a cabo, operar y mantener el proyecto. Documentación como escrituras, contratos de venta, expropiación u otros debe ser facilitada.
- 7) El patrocinador del proyecto debe demostrar la capacidad de implementar el proyecto, así como de operarlo y mantener la infraestructura ambiental, con los recursos suficientes/apropiados para cubrir los gastos de operación y mantenimiento. La información correspondiente relativa a la gestión del proyecto y capacidad institucional también debe ser facilitada.

Requisitos medioambientales de la certificación CCAF (Border Environment Cooperation Commission, 2012):

- 1) Identificar todos los requisitos en el ámbito local, estatal y federal en términos de recursos ambientales y culturales (por ejemplo, recursos históricos, arqueológicos y étnicos) correspondientes al proyecto y necesarios para conseguir autorizaciones regulatorias o de financiamiento.
- 2) Demostrar la conformidad del proyecto, o su capacidad de adecuación, a todos estos requisitos regulatorios, incluidos permisos y autorizaciones ambientales.
- 3) Un programa de actividades y autorizaciones ambientales pendientes.
- 4) Documentación, como hallazgos o dictámenes de agencias regulatorias, autorizaciones de proyectos, o una descripción de actividades de conformidad, y el estatus de satisfacción de los requisitos de conformidad también debe proporcionarse. El CCAF puede ayudar al patrocinador a coordinar el proceso con las agencias pertinentes.
- 5) Las condiciones sanitarias humanas o ambientales existentes que el proyecto se propone atender, así como la evaluación de la alternativa de no-acción.
- 6) Una anticipación de los beneficios ambientales directos o indirectos esperados del proyecto.
- 7) La mitigación de riesgos al medioambiente para el proyecto propuesto.
- 8) Donde aplique, las medidas de conservación de recursos naturales para el proyecto, como prácticas de construcción verde, conservación del agua, reducción/reutilización/reciclaje de desechos, energía limpia y eficiente, y otras tecnologías limpias.
- 9) Donde aplique, una previsión de los beneficios en la salud humana directos o indirectos esperados del proyecto.
- 10) Donde aplique, cualquier efecto ambiental transfronterizo.

La fase inicial de la existencia del BDAN fue de lento crecimiento. Gerónimo Gutiérrez, el exdirector administrativo del BDAN describió este período como la “fase de construcción”, que duró hasta el año 2000 (2016, p. 47). Gutiérrez argumenta también que por el hecho de formar parte de un tratado paralelo, en lugar de la versión original del TLCAN, había una ausencia de empuje por parte de los gobiernos para hacer despegar el BDAN y el CCAF. El primer proyecto de certificación de este último no ocurrió sino hasta 1995, y no fue hasta 1997 que el BDAN emitió su primer préstamo, para una planta de tratamiento de aguas en Brawly, California. Uno de los impedimentos más grandes para el crecimiento inicial del BDAN fue la necesidad de hacer préstamos en áreas tradicionalmente consideradas como difíciles desde la perspectiva bancaria. Gutiérrez habla de la “limitada capacidad institucional de parte de los patrocinadores locales de los proyectos para planificar y desarrollarlos; limitaciones en los recursos fiscales y el valor crediticio

a nivel local; y, en general, una ausencia de proyectos listos para su financiamiento e implementación” (2016, p. 48).

Estos problemas fueron más graves en México, aunque el BDAN también tenía dificultades ofreciendo términos competitivos en los Estados Unidos. No obstante, durante este período varios programas del BDAN fueron puestos en marcha, pues serían de gran importancia para el avance del banco. Los esfuerzos por mejorar la capacidad local de desarrollo de proyectos condujeron a la creación del Utility Management Institute (UMI) en 1999. El UMI proporciona “oportunidades continuas y enfocadas de desarrollo profesional para administradores de servicios públicos y sus equipos” (North American Development Bank, s. f.-b, párr. 1) por medio de sus Seminarios Intensivos y su Programa Básico de Servicio de Agua. En 1996, el BDAN y el CCAF sostuvieron discusiones con la APA de los Estados Unidos para establecer programas de subsidio que pudieran reemplazar las actividades de préstamo del BDAN. La APA emitió un subsidio de 10 millones de dólares mediante el Programa de Asistencia al Desarrollo de Proyectos que ayudaría a financiar proyectos de aguas y aguas residuales en los Estados Unidos y en México.

El BDAN y la APA también firmaron un nuevo acuerdo de cooperación para crear el FIAF, que proporcionara 170 millones de dólares en fondos de subsidio para proyectos prioritarios de agua y aguas residuales. Este influjo de fondos de la APA incentivó la inversión de la Comisión Nacional del Agua (Conagua) mexicana, para proyectos de agua fronteriza y aguas residuales (Carter y Ortolano, 2003). El Programa Medioambiental de Residuos Sólidos fue creado en 1999 para otorgar fondos de subvención a proyectos de gestión de residuos sólidos en la frontera. En el 2000, los consejos directivos del BDAN y el CCAF negociaron y acordaron modificaciones a la carta fundadora. El propósito central de estos cambios era expandir los sectores que las organizaciones podían atender, pasando de sólo agua, aguas residuales y residuos sólidos a incluir desechos peligrosos, reciclaje y reducción de desechos, agua potable y alcantarillado, conservación del agua, calidad del aire, energías limpias, transporte público y planificación municipal. Para finales del año 2000 (ver cuadro 3), se habían sentado las bases para que la organización avanzara. Sin embargo, el BDAN sólo había emitido siete préstamos con un total de 11 millones de dólares, 43 proyectos habían sido certificados por el CCAF y 25 habían recibido subsidios del FIAF, lo cual sumaba 274 millones de dólares (Gutiérrez, 2016).

Cuadro 3. Proyectos terminados a finales del año 2000, así como algunos detalles sobre la naturaleza de los mismos

<i>Proyecto</i>	<i>Año de terminación</i>	<i>Localización</i>	<i>Población beneficiada</i>	<i>Tipo de fondos</i>	<i>Monto de los fondos (\$ millones de dólares)</i>	<i>Distrito electoral (DE)</i>
Planta de tratamiento de agua	2000	Brawley, CA	26 770	Préstamo	0.97	51
Recolección y eliminación de desechos municipales	1999	Puerto Peñasco, Son.	33 115	Préstamo	0.5	-
Recolección y eliminación final de desechos sólidos	1999	Agua Prieta, Son.	60 236	Préstamo	0.45	-

Fuente: Gutiérrez (2016).

Como parte de los compromisos de Monterrey, del 2002, resultado de las negociaciones entre los nuevos presidentes, George W. Bush, de los Estados Unidos, y Vicente Fox, de México, se hicieron más enmiendas a la carta fundadora del BDAN y el CCAF. El cambio más significativo fue la ampliación de la región de México cubierta por el BDAN hasta 300 km de la frontera y la creación de un único consejo directivo o para el BDAN y el CCAF (Gutiérrez, 2016). Esto también condujo a la fundación de un nuevo programa de subsidios del BDAN, parcialmente provocado por las condiciones de sequía en la Cuenca del Río Grade, el Fondo de Inversión para la Conservación del Agua (FICA), que otorgaría hasta 80 millones de dólares para proyectos de infraestructura en conservación del agua (Gutiérrez, 2016). Después de aprobarse en el Congreso de los Estados Unidos y el Senado mexicano, las enmiendas a la carta entraron en vigor el 6 de agosto de 2004. Tales enmiendas sirvieron también como símbolo del compromiso reiterado de los gobiernos de ambos países a la misión de las organizaciones.

Un efecto provechoso de la nueva estructura fue la simplificación del proceso de revisión de los proyectos, con lo que la certificación de proyectos y la aprobación de financiamiento se volvieron una acción simultánea del nuevo consejo común. Para finales del 2006, 115 proyectos fueron certificados por el CCAF. El BDAN había emitido 260.7 millones de dólares en préstamos para 37 proyectos, 493.1 millones de dólares en subsidios del Fondo de Infraestructura Ambiental Fronteriza para 55 proyectos, 4.5 millones de

dólares en subsidios del Programa Ambiental de Desechos Sólidos para nueve proyectos y 76.4 millones de dólares en subsidios para el Fondo de Inversión en Conservación del Agua para 19 proyectos (Gutiérrez, 2016). Hasta este punto, se habían completado 46 proyectos (véanse cuadros 4 y 5).

Cuadro 4. Los cinco proyectos principales completados hasta ese momento, según el tamaño de la población afectada, así como algunos detalles de la naturaleza de los proyectos

<i>Proyecto</i>	<i>Año de terminación</i>	<i>Localización</i>	<i>Población beneficiada</i>	<i>Tipo de fondos</i>	<i>Monto de los fondos (\$ millones de dólares)</i>	<i>DE</i>
Sistema paralelo/ rehabilitación de la planta de tratamiento de aguas residuales de San Antonio de Los Buenos	2004	Tijuana, BC	1 490 128	FIAF y préstamo	16 y 5.95	-
Proyecto de plantas de tratamiento de aguas residuales norte y sur y proyectos de adicionales de recolección de aguas residuales	2001	Juárez, Chih.	1 217 818	FIAF y préstamo	12.18 y 4.61	-
Planta de regeneración de agua de South Bay	2002	San Diego, CA	1 200 000	FIAF	17.2	52 y 53
Proyecto de modernización y mejoramientos técnicos de los distritos de irrigación de Río Conchos	2006	Delicias, Chih.	180 000	WCIF	39.99	-
Expansión del vertedero de desechos sólidos, acondicionamiento de la estación de transferencia y proyecto de reemplazo de equipo	2005	Condado Doña Ana, NM	174 682	SWEP y préstamo	1 y 1.5	2

Fuente: Gutiérrez (2016).

Cuadro 5. Los cinco principales proyectos completados hasta ese momento, ordenados por la magnitud del subsidio, así como algunos detalles de la naturaleza de los proyectos

<i>Proyecto</i>	<i>Año de terminación</i>	<i>Localización</i>	<i>Población beneficiada</i>	<i>Tipo de fondos</i>	<i>Monto de los fondos (\$ millones de dólares)</i>	<i>DE</i>
Proyecto de modernización y mejoramientos técnicos de los distritos de irrigación del Río Conchos	2006	Delicias, Chih.	180 000	WCIF	39.99	-
Sistema paralelo/ rehabilitación de la planta de tratamiento de aguas residuales de San Antonio de Los Buenos	2004	Tijuana, BC	1 490 128	FIAF y préstamo	16 y 5.95	-
Planta de regeneración de agua de South Bay	2002	San Diego, CA	1 200 000	FIAF	17.2	52 y 53
Proyecto de plantas de tratamiento de aguas residuales norte y sur y proyectos de adicionales de recolección de aguas residuales	2001	Juárez, Chih.	1 217 818	FIAF y préstamo	12.18 y 4.61	-
Planta de tratamiento de agua y mejoramientos	2003	Del Rio, TX	42 000	FIAF	15.18	23

Fuente: Gutiérrez (2016).

Las nuevas enmiendas a la carta resultaron ser muy efectivas al simplificar las operaciones y reducir el tiempo entre la aprobación del fondo y el pago. Del 2006 al 2009 hubo un incremento de 284 por ciento en el portafolios bancario. Es también durante este período que se ponen en marcha los proyectos de calidad del aire y energía renovable. Deseoso de potenciar su portafolios para conseguir mayor financiamiento, el BDAN obtiene sus primeras evaluaciones crediticias, AA+ de Standard & Poor's y AAA de Moodys, y lanzó su primera emisión de deuda pública por 250 millones de dólares en febrero del 2010. En el 2014, el consejo directivo común del BDAN y el CCAF recomendó a los gobiernos de los Estados Unidos y México que las dos instituciones se fusionaran. A finales del 2014, 243 proyectos habían sido certificados por el CCAF, y el BDAN había

emitido 2.4 mil millones de dólares en préstamos y subvenciones para 204 proyectos, los cuales han obtenido resultados tangibles, como, por ejemplo, un incremento en la cobertura del tratamiento de aguas residuales sobre la frontera del 21 por ciento en 1995, al 87 por ciento en el 2012, con un ahorro de agua estimado de 371 mil acres-pies por año (lo suficiente para abastecer de agua potable a cuatro millones de personas). Todos estos proyectos de residuos sólidos hacen posible la gestión apropiada de 1 550 toneladas de desecho por día, y los proyectos de energía renovable han ayudado a prevenir la emisión de 2.1 millones de toneladas métricas de dióxido de carbono y otros gases de efecto invernadero. La fusión BDAN-CCAF entró en vigor el 10 de noviembre del 2017. Para finales del 2016, se habían terminado 172 proyectos que atendían asuntos relacionados con la conservación del agua, las infraestructuras de residuos sólidos, la calidad del aire y las energías renovables (véanse los cuadros del 6 al 8).

Cuadro 6. Los cinco principales proyectos completados hasta ese momento, ordenados según el tamaño de la población que tuvo efectos positivos, así como algunos detalles de la naturaleza de los proyectos

<i>Proyecto</i>	<i>Año de terminación</i>	<i>Localización</i>	<i>Población beneficiada</i>	<i>Tipo de fondos</i>	<i>Monto de los fondos (\$ millones de dólares)</i>	<i>DE</i>
Proyecto comprensivo de rehabilitación de carreteras	2010	Tijuana, BC	1 540 072	Préstamo	102.03	-
Compra de equipo de recolección de desechos sólidos	2009	Tijuana, BC	1 490 128	SWEP y préstamo	5 y 1.72	-
Proyecto de rehabilitación y acondicionamiento del sistema de recolección de aguas residuales	2008	Tijuana, BC	1 490 128	FIAF y préstamo	17.32 y 5.1	-
Sistema paralelo/ rehabilitación de la planta de tratamiento de aguas residuales de San Antonio de Los Buenos	2004	Tijuana, BC	1 490 128	FIAF y préstamo	16 y 5.95	-
Proyecto de plantas de tratamiento de aguas residuales norte y sur y proyectos de adicionales de recolección de aguas residuales	2001	Juárez, Chih.	1 217 818	FIAF y préstamo	12.18 y 4.61	-

Fuente: Gutiérrez (2016).

Cuadro 7. Los cinco proyectos con el mayor índice de población beneficiada del lado estadounidense de la frontera

<i>Proyecto</i>	<i>Año de terminación</i>	<i>Localización</i>	<i>Población beneficiada</i>	<i>Tipo de fondos</i>	<i>Monto de los fondos (\$ millones de dólares)</i>	<i>DE</i>
Planta de regeneración de agua de South Bay	2002	San Diego, CA	1 200 000	FIAF	17.2	52 y 53
Proyecto Storm Water	2016	El Paso, TX	742 062	Préstamo	53	16
Proyecto de energía eólica Ocotillo Express	2013	Condado Imperial, CA	330 000	Préstamo	110	51
Reemplazo del intercepto internacional de la desembocadura, mejora/expansión de la planta de tratamiento de aguas residuales de Nogales y proyecto de reemplazo parcial de equipo del sistema de recolección de aguas residuales	2009	Nogales, AZ	220 974	FIAF	59.5	3
Expansión del vertedero de desechos sólidos, acondicionamiento de la estación de transferencia y proyecto de reemplazo de equipo	2005	Condado Doña Ana, NM	174 682	SWEP y préstamo	1 y 1.5	2

Nota: Dado que los cinco principales proyectos con mayor población beneficiada están todos del lado mexicano de la frontera, listamos los cinco proyectos con el mayor índice de población beneficiada del lado estadounidense de la frontera.

Fuente: Gutiérrez (2016).

Los cinco principales proyectos completados hasta ese momento, ordenados por la magnitud de subsidio, así como algunos detalles de la naturaleza de los proyectos, son:

Cuadro 8. Los cinco principales proyectos completados hasta ese momento, ordenados por la magnitud de subsidio, así como algunos detalles de la naturaleza de los proyectos

<i>Proyecto</i>	<i>Año de terminación</i>	<i>Localización</i>	<i>Población beneficiada</i>	<i>Tipo de fondos</i>	<i>Monto de los fondos (\$ millones de dólares)</i>	<i>DE</i>
Proyecto de energía eólica Ocotillo express	2013	Condado Imperial, CA	330 000	Préstamo	110	51
Proyecto de turbina eólica I Los Vientos	2012	Condados Cameron y Willacy, TX	137 602	Préstamo	110	34
Proyecto de turbina eólica II Los Vientos	2012	Condado Cameron, TX	119 852	Préstamo	110	34
Proyecto comprehensivo de rehabilitación de carreteras	2010	Tijuana, BC	1 540 072	Préstamo	102.03	-
Proyecto EDPR de energía eólica	2015	General Cepeda, Coah.	384 153	Préstamo	95	-

Fuente: Gutiérrez (2016).

Evolución de la elegibilidad y desempeño en la implementación del BDAN PIAC

A partir de la descripción realizada sobre la historia programática del PIAC, en este capítulo se brinda una cronología empírica de los criterios de elegibilidad del PIAC y el rendimiento en la implementación del gasto. Además, se compara la distribución geográfica de la elegibilidad y el financiamiento de los programas del PIAC con aquellos del programa de AAC, sobre todo porque este último fue parcialmente utilizado para determinar la elegibilidad en el PIAC. Al realizar este ejercicio comparativo, se hará posible demarcar las áreas en donde las inversiones del PIAC fueron paralelas a otros programas de ajuste y las áreas donde éstos tuvieron divergencias.

En primer lugar, se describen los criterios del PIAC para determinar los condados elegibles para acceder al programa de financiación del PIAC. Asimismo, se presentan los datos anuales por distribución geográfica. Además, comparamos la elegibilidad de los condados para el programa de AAC por año y distribución geográfica. En segundo lugar, detallamos los gastos anuales del PIAC por programa, año y condado, así como la actividad del PIAC por categoría geográfica y programática, incluido el efecto en la generación de empleo. También presentamos los datos para el programa de AAC completo, por año y distribución geográfica, incluido el número total de trabajadores certificados que necesitan asistencia de ajuste comercial a causa del comercio y la inversión relacionados con México, Canadá, China y el resto del mundo.

Elegibilidad al PIAC y efectos sobre el empleo relacionados con el TLCAN

En esta sección se presenta un análisis comparativo de los programas PIAC y AAC, así como entre otros programas de ajuste relacionados con el TLCAN que buscaban mitigar el efecto negativo sobre el empleo en las industrias y regiones geográficas que se vieron más adversamente perjudicadas. Se delinean los criterios del PIAC para determinar los

condados que fueron elegibles para acceder al financiamiento del PIAC por año y por distribución geográfica en comparación con los condados elegibles para el programa de AAC por año y distribución geográfica.

Los criterios del PIAC establecen que un condado podría ser elegible si hay algún trabajador en tal condado que sea separado de su empleo a consecuencia del comercio y si la tasa de desempleo fuera de 1 % superior a la tasa promedio nacional de desempleo en ese año. La elegibilidad para la asistencia del PIAC se basa en dos criterios: 1) si el condado ha experimentado cantidades significativas de puestos laborales como consecuencia del TLCAN y 2) si el condado requiere de asistencia transicional para ajustarse económicamente a las pérdidas de trabajo. La medida de las pérdidas de empleo como consecuencia del TLCAN, generalmente se basa en las certificaciones AAC del Departamento de Trabajo, con lo cual se constata que los trabajadores han sido separados de sus puestos por el comercio con Canadá o México.

Para calificar al PIAC, un condado debe demostrar una disminución *significativa* de puestos de trabajo. Un condado mermado significativamente de empleos es aquel con más de 500 trabajadores certificados como AAC por el Departamento de Trabajo en el área urbana y 300 en el área rural durante un período de 36 meses.¹ La medida para definir si se requiere de asistencia transicional del PIAC es poseer una tasa de desempleo superior en 1 % a la tasa promedio de desempleo nacional durante los últimos 12 meses. La elegibilidad para el programa originalmente fue de 36 meses; sin embargo, el criterio se ajustó a 12 meses el 10 de marzo de 1999, por lo que la elegibilidad puede renovarse por períodos de 12 meses según la evidencia continua de necesidad, tal como lo demostraría una tasa de desempleo superior en al menos 1 % respecto al promedio nacional.

El PIAC tiene también otras dos cláusulas en cuanto a elegibilidad. La primera designaba como elegible, a partir del 1 de octubre de 1999, a cualquier condado fronterizo — un condado se consideraba fronterizo si alguna parte de su superficie se encontraba dentro de las 62 millas de frontera entre los Estados Unidos y México. La elegibilidad de los condados fronterizos no tiene fecha de expiración. La segunda cláusula se destina a casos especiales en que los condados no calificables por medio del proceso regular, pero que son capaces de demostrar efectos adversos por el TLCAN, se pueden considerar elegibles. Los efectos adversos del TLCAN se pueden demostrar evidenciando la pérdida de empleo como consecuencia del cierre de una empresa a causa de la relocalización de la producción hacia Canadá o México o de un incremento en las importaciones de estos países.

¹Esto según el ERS Rural-Urbano del DAEU (U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service, 2016).

Según la división AAC del Departamento de Trabajo, el valor del *número estimado de trabajadores* representa el “número estimado de trabajadores que han sido separados de sus empleos como consecuencia del comercio tal como fue calculado durante las investigaciones. Este número incluye la reducción de empleo por desgaste y no es un cálculo de los despidos” (Public Citizen, s. f., párr. 6). El desgaste ocurre cuando los trabajadores dejan un trabajo de forma voluntaria y el empleador decide no contratar a alguien que lo reemplace.

“País” representa la entidad que “afecta a un grupo de trabajadores” (Public Citizen, s. f., párr. 7). En otras palabras, es el país hacia el que la producción es redirigida o del que provienen las importaciones que desplazaron a los trabajadores, según el motivo por el que hayan sido despedidos. La información del país debería utilizarse con mucha cautela a causa de un alto porcentaje de información no declarada. Además de la información de las peticiones que fueron certificadas bajo el programa AAC del TLCAN, que operó durante el período 1994-2002, no hubo registros para las peticiones que se presentaron antes del 2003. La información de país ha sido registrada únicamente para la mitad de los registros realizados desde el 2003.

Desafortunadamente, los datos reales del PIAC-BDAN que se usaron para determinar la elegibilidad no se encuentran disponibles a través de fuentes oficiales. Por tanto, el UCLA NAID Center ha reconstruido una trayectoria histórica de condados elegibles por medio de los registros AAC y la tasa de desempleo por condado obtenida directamente del Departamento de Trabajo.

El cuadro 9 muestra la estimación de condados elegibles de forma anual desde 1994 hasta el 2016, incluidos aquellos condados elegibles por certificaciones AAC basadas en el comercio con México y Canadá, así como todos los condados fronterizos elegibles. La OCG encontró que el PIAC designó como elegibles para asistencia a 228 condados en 30 estados y Puerto Rico, mientras que 83 condados en 24 estados habían participado de forma efectiva en el programa hasta el 8 de junio del 2000. Usando el enfoque de la OCG, además de contar todos los condados elegibles en la frontera para cada año, el número total acumulado de condados elegibles hasta el 2016 fue de 2 618 (U.S. Government Accountability Office, 2000). El cuadro 10 muestra el total de condados elegibles por el programa AAC de forma anual desde 1994 hasta el 2016, incluidos aquellos condados elegibles por certificaciones AAC basadas en comercio con países pertenecientes al TLCAN (México y Canadá), así como China y otros países elegibles para AAC. El número total de condados acumulados elegibles para AAC hasta el 2016 fue de 13 204.

Cuadro 9. Estimaciones de condados elegibles al PIAC de forma anual, incluyendo condados elegibles debido a certificaciones AAC con base en comercio con México y Canadá, así como condados fronterizos elegibles, 1994-2016

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
<i>Año</i>	<i>Condados fronterizos</i>	<i>Estimado México PIAC</i>	<i>Estimado Canadá PIAC</i>	<i>Condados superpuestos</i>	<i>Estimado total PIAC (México+Canadá condados superpuestos)</i>
1994	46	11	11	2	66
1995	46	26	36	7	101
1996	46	63	25	12	122
1997	46	64	15	17	108
1998	46	40	22	5	103
1999	46	74	46	17	149
2000	46	87	28	14	147
2001	46	53	21	7	113
2002	46	1	1	0	48
2003	46	19	3	0	68
2004	46	34	14	5	89
2005	46	58	19	7	116
2006	46	56	20	10	112
2007	46	66	22	13	121
2008	46	68	35	11	138
2009	46	20	8	2	72
2010	46	26	11	3	80
2011	46	18	4	2	66
2012	46	23	8	3	74
2013	46	27	8	1	80
2014	46	22	8	6	70
2015	46	18	12	1	75
2016	46	3	1	0	50
<i>Total</i>		877	378		2 168

Fuente: Public Citizen (2017); S. Lopez Gaona, comunicación personal (11 de octubre de 2019); U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics (2019a); U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics (2019b).

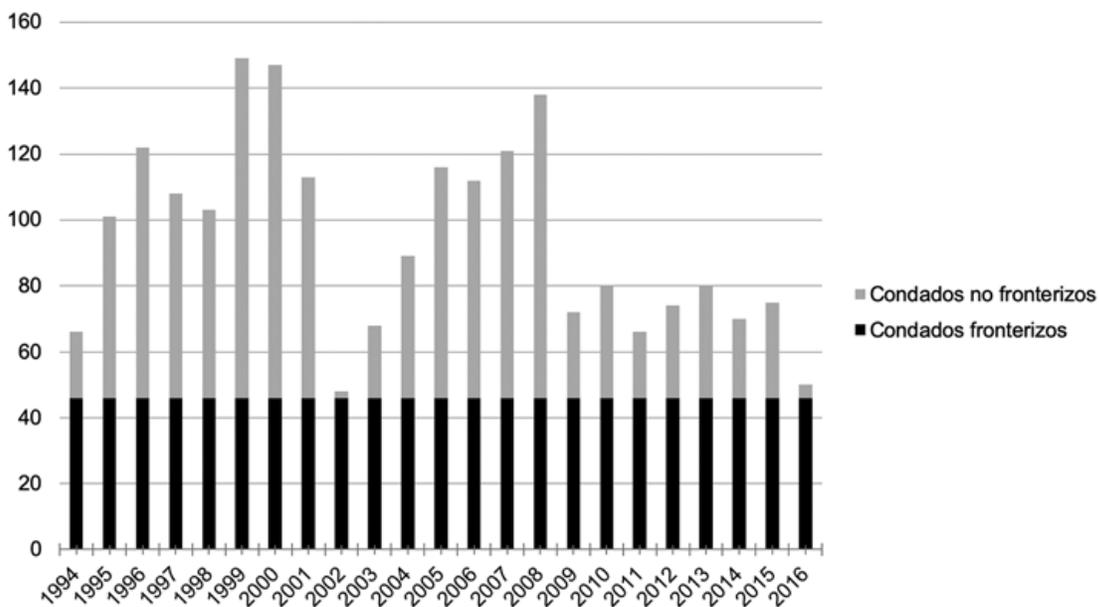
Cuadro 10. Total de condados elegibles para AAC, 1994-2016

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<i>Año</i>	<i>Condados elegibles por México AAC</i>	<i>Condados elegibles por Canadá AAC</i>	<i>Condados elegibles por China AAC</i>	<i>Condados elegibles por todos los países AAC</i>
1994	42	18		584
1995	85	89		596
1996	158	61		569
1997	168	54		645
1998	167	58		694
1999	264	128		688
2000	366	122		862
2001	207	80		727
2002	9	3	2	875
2003	45	12	52	690
2004	129	38	106	675
2005	195	64	212	709
2006	205	61	175	675
2007	268	52	175	746
2008	248	99	179	979
2009	58	14	33	294
2010	76	28	73	320
2011	83	16	44	366
2012	103	22	53	384
2013	129	44	41	313
2014	96	35	60	351
2015	118	46	62	405
2016	15	3	4	57
<i>Total</i>	3 234	1 147	1 271	13 204

Fuente: Public Citizen (2017).

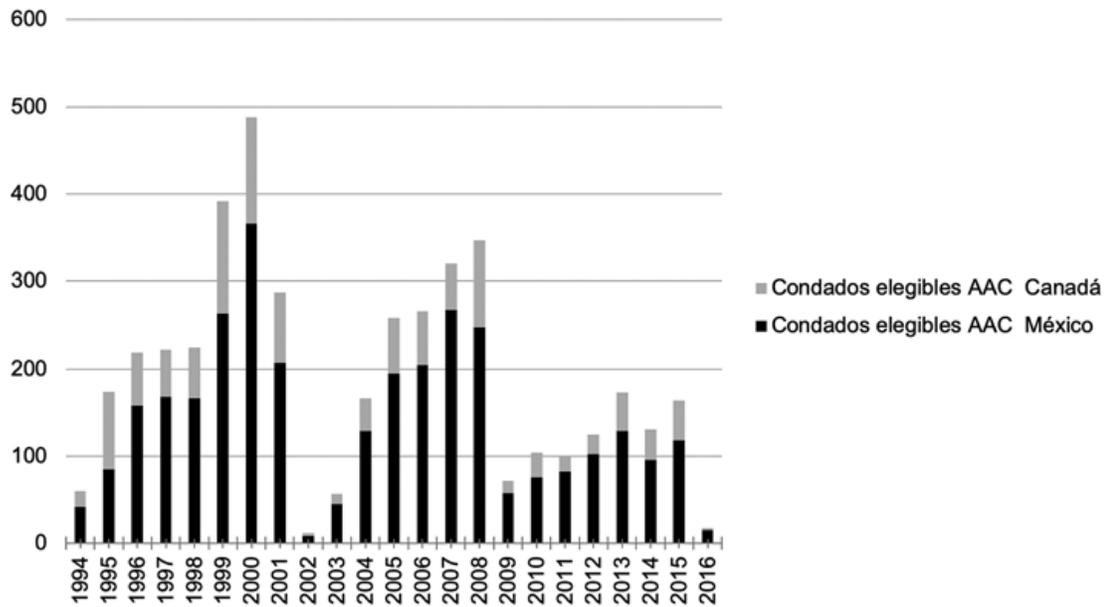
La gráfica 2 muestra la fluctuación anual en los condados elegibles por PIAC (incluidos los condados fronterizos y los condados del programa AAC con tasas de desempleo superior en al menos 1% al promedio nacional). La gráfica 3 presenta la fluctuación anual de todos los condados elegibles para AAC (con base en el comercio con Canadá y México), independientemente de los límites de desempleo. El cuadro 11 revela los totales anuales de 1994 al 2016 de los trabajadores certificados para AAC en todos los condados elegibles, incluidos los AAC basados en el comercio del TLCAN, así como China y otros países elegibles. El número total acumulado de trabajadores de AAC elegibles hasta el 2016 fue de 2 887 836, menos de un cuarto de los 684 286 de AAC relacionados con el TLCAN (546 332 de México y 137 954 de Canadá).

Gráfica 2. Fluctuación anual de condados elegibles para PIAC, incluyendo condados fronterizos y certificados para AAC por TLCAN con tasas de desempleo superior en 1% al promedio nacional



Fuente: Public Citizen (2017); S. Lopez Gaona, comunicación personal (11 de octubre de 2019); U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics (2019a); U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics (2019b).

Gráfica 3. Fluctuación anual de todos los condados elegibles para AAC, incluyendo condados fronterizos y certificados AAC por TLCAN con tasas de desempleo superior en 1 % al promedio nacional



Fuente: Public Citizen (2017).

Cuadro 11. Total de trabajadores certificados para AAC por país de origen del comercio, base anual, 1994-2016

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<i>Año</i>	<i># de trabajadores México AAC</i>	<i># de trabajadores Canadá AAC</i>	<i># de trabajadores China AAC</i>	<i># de trabajadores todos los países AAC</i>
1994	6 498	623	0	91 841
1995	11 836	10 453	0	110 894
1996	28 311	4 139	0	120 054
1997	26 636	7 081	0	133 552
1998	29 822	8 067	0	146 608
1999	51 967	15 413	0	159 534
2000	81 347	16 279	0	274 993

(continúa)

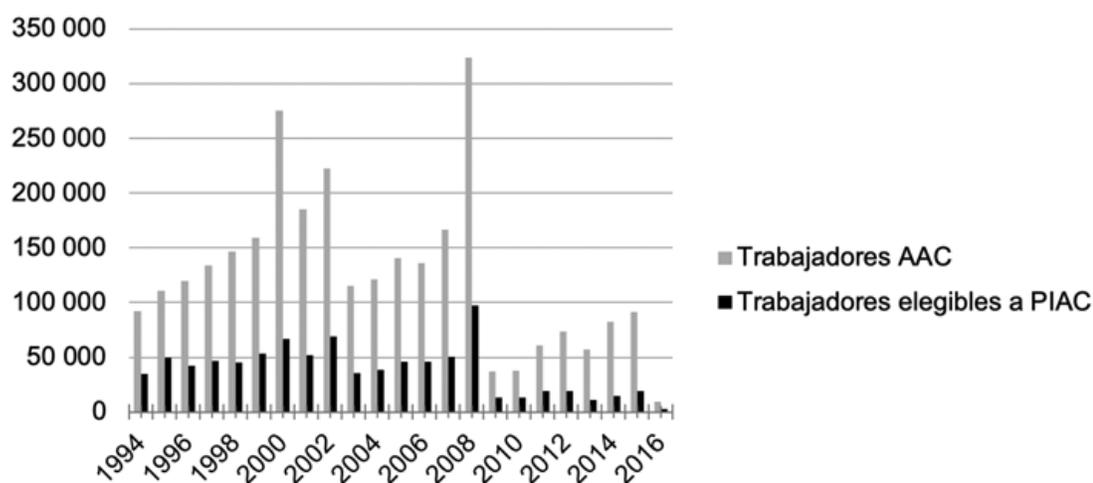
(continuación)

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<i>Año</i>	<i># de trabajadores México AAC</i>	<i># de trabajadores Canadá AAC</i>	<i># de trabajadores China AAC</i>	<i># de trabajadores todos los países AAC</i>
2001	45 146	10 571	0	184 942
2002	2 129	160	191	222 647
2003	4 520	1 433	3 666	115 090
2004	15 064	3 916	9 562	120 846
2005	27 169	7 074	16 347	140 190
2006	31 042	6 796	19 027	135 770
2007	39 642	6 878	19 574	166 751
2008	47 464	13 493	18 249	323 738
2009	9 038	718	3 113	37 146
2010	8 109	3 536	6 535	37 401
2011	8 696	2 236	4 230	60 898
2012	14 394	2 481	5 700	73 737
2013	18 016	5 211	7 050	57 491
2014	12 816	5 637	7 680	82 574
2015	25 224	4 349	6 766	91 142
2016	1 446	1 410	500	9 668
<i>Total</i>	546 332	137 954	128 190	2 887 839

Nota: Según el Departamento de Trabajo, el valor del “Número [estimado] de trabajadores” representa “el número estimado de trabajadores que han sido separados de sus puestos laborales como consecuencia del comercio durante el período de investigación. Este número incluye los recortes laborales por deserción y no es un cálculo exclusivo de los despidos”. La deserción ocurre cuando los trabajadores dejan sus puestos laborales de forma voluntaria y el empleador decide no reemplazarlos.

Fuente: Public Citizen (2017).

Gráfica 4. Fluctuación anual de trabajadores certificados para AAC en todos los condados elegibles para AAC, comparado a los trabajadores certificados para AAC en los condados elegibles para PIAC, incluyendo los condados fronterizos y condados AAC con tasas de desempleo superior en 1 % al promedio nacional



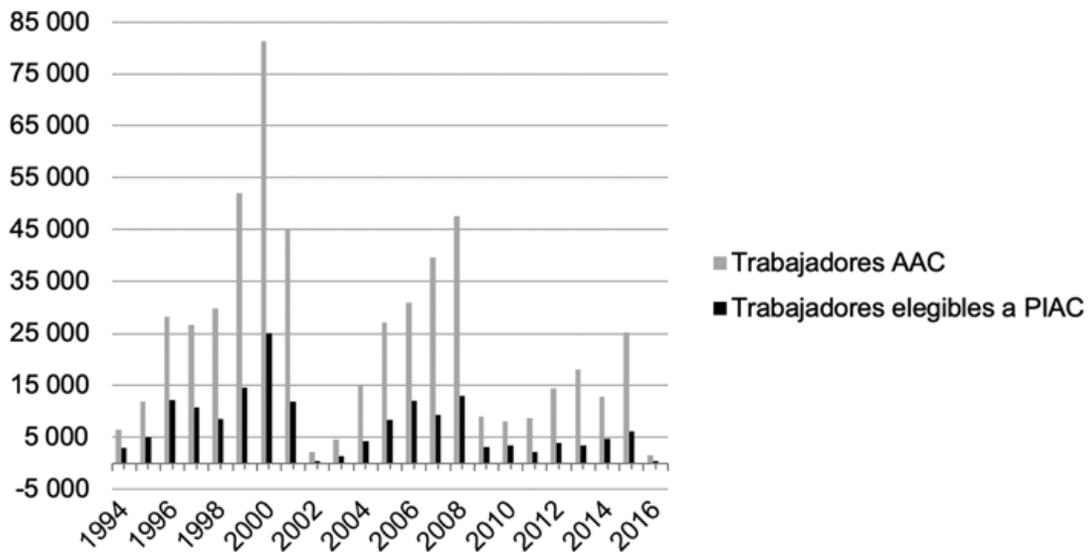
Nota: Según el Departamento de Trabajo, el valor del “Número [estimado] de trabajadores” representa “el número estimado de trabajadores que han sido separados de sus puestos laborales como consecuencia del comercio durante el período de investigación. Este número incluye los recortes laborales por deserción y no es un cálculo exclusivo de los despidos”. La deserción ocurre cuando los trabajadores dejan sus puestos laborales de forma voluntaria y el empleador decide no reemplazarlos.

Fuente: Public Citizen (2017); S. Lopez Gaona, comunicación personal (11 de octubre de 2019); U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics (2019a); U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics (2019b).

La gráfica 4 muestra la fluctuación anual de los trabajadores certificados para AAC en todos los condados elegibles en comparación con los trabajadores certificados como AAC en todos los condados elegibles por el PIAC (incluidos los condados fronterizos y los condados TLCAN de AAC con tasas de desempleo superiores en al menos 1 % al promedio nacional). La gráfica 5 presenta la fluctuación anual de trabajadores certificados por México AAC en todos los condados elegibles de México para AAC en comparación con los trabajadores certificados de México AAC en los condados elegibles por el PIAC. La información utilizada en las gráficas 4 y 5 ofrece estimados de los condados elegibles por el PIAC a partir de un criterio limitado en comparación con los condados elegibles que usan los criterios más amplios de la AAC. El criterio limitado del PIAC establece que un condado podría ser elegible si hay algún trabajador que fue separado

de su empleo en ese condado como consecuencia del comercio y, además, si la tasa de desempleo es por lo menos 1 % superior a la tasa de desempleo promedio nacional en ese año. El criterio más amplio basado en la AAC, como su nombre lo indica, relaja los criterios limitados del PIAC al eliminar el requisito de PIAC sobre la tasa de desempleo y permite la elegibilidad a los condados si hay algún trabajador certificado para AAC en alguno de esos condados que se separe del empleo como consecuencia del comercio. Con fines comparativos, la gráfica 6 muestra la fluctuación anual de los trabajadores certificados por China para AAC en todos los condados elegibles de China para AAC en comparación con los trabajadores certificados por China para AAC en los condados elegibles por el PIAC.

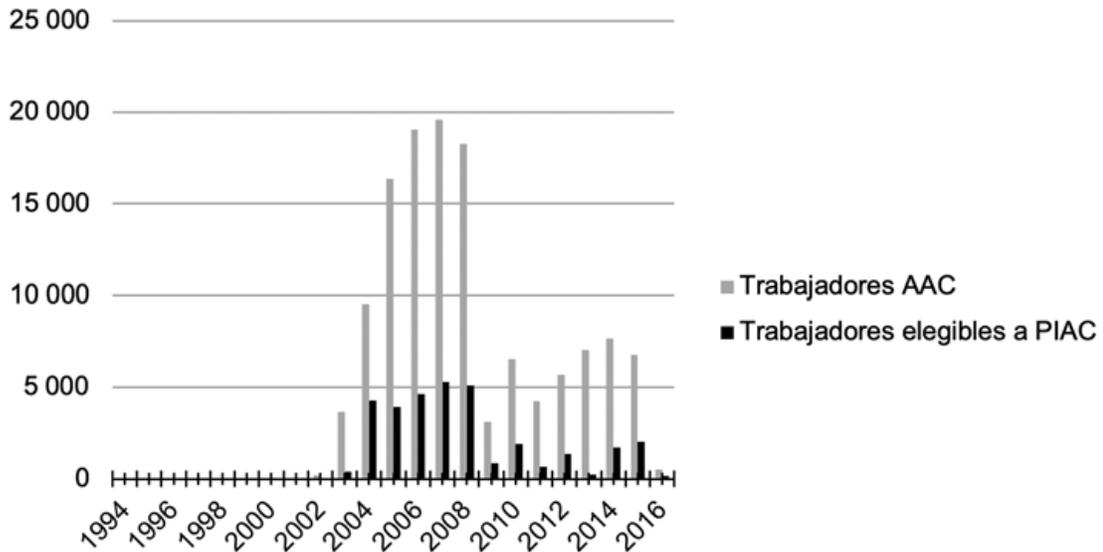
Gráfica 5. Fluctuación anual de trabajadores certificados para AAC en todos los condados elegibles para AAC por comercio con México, comparado con trabajadores certificados para AAC por comercio con México en los condados elegibles para PIAC



Nota: Según el Departamento de Trabajo, el valor del “Número [estimado] de trabajadores” representa “el número estimado de trabajadores que han sido separados de sus puestos laborales como consecuencia del comercio durante el período de investigación. Este número incluye los recortes laborales por deserción y no es un cálculo exclusivo de los despidos”. La deserción ocurre cuando los trabajadores dejan sus puestos laborales de forma voluntaria y el empleador decide no reemplazarlos.

Fuente: Public Citizen (2017); S. Lopez Gaona, comunicación personal (11 de octubre de 2019); U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics (2019a); U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics (2019b).

Gráfica 6. Fluctuaciones anuales de trabajadores certificados para AAC en los condados elegibles para AAC por comercio con China, comparado con los trabajadores certificados para AAC por comercio con China en condados elegibles por PIAC



Nota: Según el Departamento de Trabajo, el valor del “Número [estimado] de trabajadores” representa “el número estimado de trabajadores que han sido separados de sus puestos laborales como consecuencia del comercio durante el período de investigación. Este número incluye los recortes laborales por deserción y no es un cálculo exclusivo de los despidos”. La deserción ocurre cuando los trabajadores dejan sus puestos laborales de forma voluntaria y el empleador decide no reemplazarlos.

Fuente: Public Citizen (2017); S. Lopez Gaona, comunicación personal (11 de octubre de 2019); U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics (2019a); U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics (2019b).

Un análisis comparativo de los datos de las certificaciones de AAC con criterio más amplio y la elegibilidad del PIAC con criterio limitado revela una visión y tendencia de suma importancia.

- 1) Las fluctuaciones anuales del total de trabajadores certificados para AAC (gráfica 4) siguen de cerca los ciclos de crecimiento del PIB, con la mayor parte de las certificaciones que ocurren durante períodos de alto crecimiento (y comercio) y menos certificaciones durante los ciclos de recesión del 2001 y 2009, cuando la economía experimentó menores tasas de crecimiento.

- 2) Las fluctuaciones anuales de las certificaciones para AAC relacionadas con el TLCAN también muestran comportamiento cíclico. Es importante notar que la media móvil de los trabajadores certificados para AAC relacionados con el TLCAN ha disminuido a lo largo del tiempo, según las fases decrecientes del ciclo.
- 3) El nivel de trabajadores certificados para AAC en los condados elegibles por el PIAC ha experimentado retrasos significativos en cuanto al total de trabajadores certificados para AAC, al tiempo que el rezago de trabajadores elegibles por el PIAC continuó extendiéndose respecto de todos los trabajadores certificados para AAC a medida que se expandió el ciclo comercial. Es probable que el requerimiento de tasa de desempleo más alta del PIAC ($+1 >$ promedio nacional) capture el crecimiento relativamente más bajo y los condados menos dinámicos, mientras que el crecimiento más alto y los condados más dinámicos con menores tasas de desempleo generen un número creciente de trabajadores certificados con mayores niveles de importaciones (y exportaciones).
- 4) El nivel de trabajadores certificados con AAC vinculados al comercio con China fue virtualmente de cero en el primer ciclo (1994-2000), pero experimentó un gran aumento durante el segundo (2001-2008), que confirma la llamada *conmoción china* (*China shock*), y luego disminuye significativamente en el tercer período (tales efectos son menores que en México).

*Gasto en el PIAC, creación de empleo y elegibilidad
desde una perspectiva comparativa*

Iniciamos con un análisis descriptivo de cómo los recursos del PIAC fueron utilizados según las categorías geográficas y programáticas, detallando la trayectoria de gasto del PIAC por actividad de los programas, año y elegibilidad de condado. Los cuadros 12 a 14 presentan los gastos del PIAC por programa según los condados elegibles desde 1994 hasta el 2016, incluidos los condados que han sido elegibles por sus certificaciones para AAC basadas en comercio con México y Canadá, así como los condados fronterizos elegibles. El cuadro 12 muestra los gastos de la Agencia del Programa PIAC y la creación de empleo. El cuadro 13, en cambio, expone los gastos del Programa de Préstamos Directos del PIAC y la creación de empleo. El cuadro 2 revela los gastos del Programa de Subvención de Asistencia Técnica del PIAC y la creación de empleo por cada subprograma. El cuadro 14 resume el total correspondiente los empleos creados/retenidos por el PIAC.

El Programa de la Agencia Federal PIAC reporta un total de 16 389 trabajos creados o retenidos como resultado de la contribución del PIAC de cerca de 15 millones de dólares, los cuales ayudaron a movilizar más de 560 millones de dólares en préstamos. El

Programa de Préstamos Directos del PIAC generó 466 empleos como resultado de 6.7 millones de dólares en préstamos por el PIAC. El Programa de Subvención fue exitoso al otorgar 75 subvenciones y al otorgar cerca de 24 millones de dólares en asistencia financiera a comunidades de 19 estados a lo largo de la frontera y dentro de los Estados Unidos. Se crearon cerca de 8 500 empleos y más de 7 200 fueron retenidos en las diferentes AED del PIAC APE.

Cuadro 12. Programa de la Agencia Federal PIAC

(1)	(2)	(3)	(4)
<i>Programa de créditos de la Agencia Federal PIAC Garantías de créditos financiado por PIAC</i>	<i>APE</i>	<i>DAEU B&I</i>	<i>Combinado</i>
Número de préstamos a través de 4/15	754	129	883
Monto total de préstamos	\$324 053 669	\$238 348 206	\$562 401 875
Contribución total del PIAC (1) (2)	\$9 670 764	\$5 504 318	\$15 175 082
Número de empleos creados	7 441	3 561	11 002
Número de empleos retenidos (según reporte)	507	4 880	5 387
Número total de empleos	7 948.00	8 441.00	16 389
Costo por cada trabajo creado/retenido con programas de la Agencia	\$40 771.72	\$28 236.96	\$34 315.81
Costo por trabajo al PIAC	\$1 217	\$652	\$926

(1) Costos del PIAC = Incluye costos por subsidios, garantías, otras cuotas y costos administrativos prorrateados.

(2) En septiembre de 2013, el PIAC avaló un subsidio a las cuotas adicional a los préstamos previamente aprobados del APE, debido a una revisión de políticas del APE. Este monto que totaliza \$31 347.07 se incluye en los montos de cuotas pero no incrementa los montos del crédito.

Fuente: S. Lopez Gaona, comunicación personal (11 de octubre de 2019).

Cuadro 13. Programa de Créditos Directos del PIAC

<i>BDAN – Reporte final del Programa de Créditos Directos del PIAC</i>						
<i>(1)</i>	<i>(2)</i>	<i>(3)</i>	<i>(4)</i>	<i>(5)</i>	<i>(6)</i>	<i>(7)</i>
<i>Prestamista</i>	<i>Locación</i>	<i>Fecha de inicio</i>	<i>Monto de crédito</i>	<i>Creación/ preservación de empleo</i>	<i>Logro</i>	<i>Resultado</i>
Banana Tree	El Paso, TX	2. IV	\$625 000	40	Sí	Garantía hipotecaria de préstamo ejecutado en el año 3; sin pérdidas
Beaufort County EDC #1	North Carolina	4. X	\$688 450	84	Sí	Pagado completamente
Beaufort County EDC #2	North Carolina	3. VI	\$784 000	91	Sí	Pagado completamente
California Coastal RDC	California	3. V	\$1 000 000	*		Pagado completamente (originalmente \$500 000 en 1997)
El Paso Workforce Collaborative	El Paso, TX	9. VII	\$1 000 000	25	Sí	Pagado completamente
Martin County EDC #1	North Carolina	2. VII	\$550 000	26	Sí	Pagado completamente
Martin County EDC #2	North Carolina	4. VII	\$1 310 000	83	Sí	Pagado completamente
Martin County EDC #3	North Carolina	6. IX	\$395 000	60	Sí	Pagado completamente
La Mujer Obrera	El Paso, TX		\$400 000	57	Sí	Pagado completamente en marzo de 2017
			\$6 752 450	466		

* Este préstamo se utilizó para financiar la porción de los prestatarios en garantías de crédito del DAEU. No se registró el número de creación de empleos por transacción. Sin embargo, los créditos fueron exclusivamente para el desarrollo o expansión de negocios, creando nuevos trabajos en términos netos.

Fuente: S. Lopez Gaona, comunicación personal (11 de octubre de 2019).

Cuadro 14. Empleos creados y retenidos por el PIAC

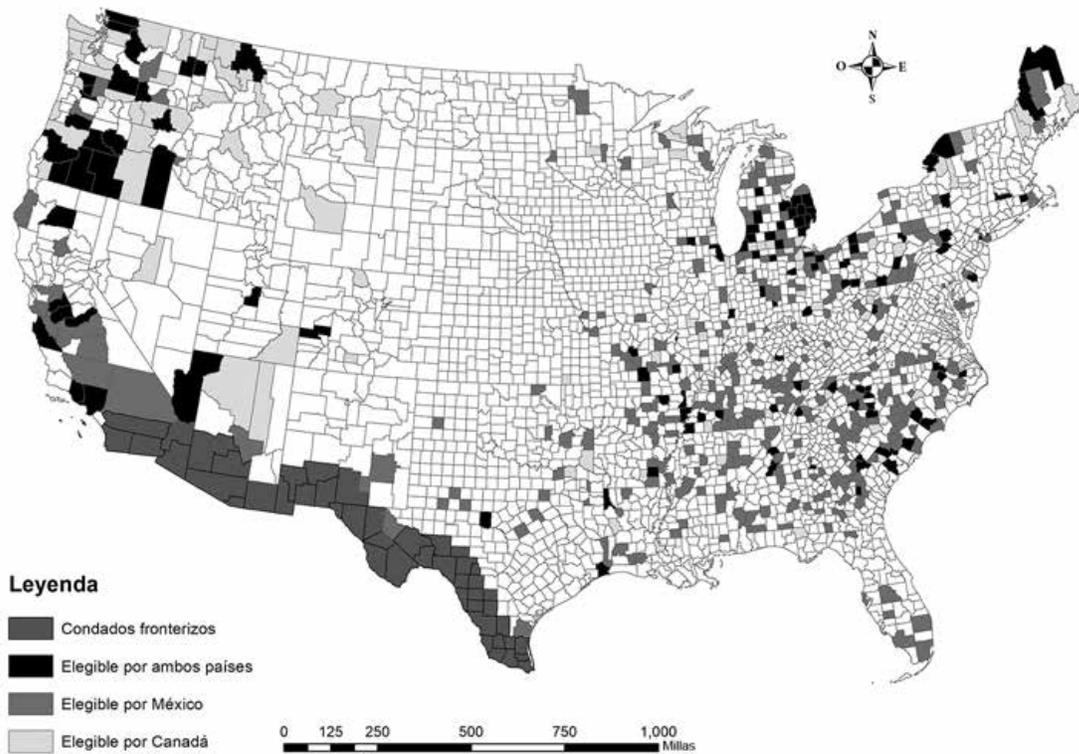
	<i>Empleos creados</i>	<i>Empleos retenidos</i>	<i>Total</i>
APE	7 441	507	7 948
DAEU	3 561	4 880	8 441
<i>Total</i>	11 002	5 387	16 389
Préstamos directos	466		466
Piloto	317	870	1 187
Ronda 1	2 857.7	2 214.5	5 072.2
Ronda 2	1 854.5	1 145.75	3 000.25
Ronda de continuación de subvención	705.5	259	964.5
Subvenciones enfocadas	2 710	2 723	5 433
<i>Total</i>	8 444.7	7 212.25	15 656.95

Fuente: S. Lopez Gaona, comunicación personal (11 de octubre de 2019).

Enseguida, pasamos a un análisis comparativo de la distribución geográfica de los condados elegibles para el PIAC y los condados elegibles para AAC, así como a un análisis comparativo de la distribución geográfica de los trabajadores certificados para AAC en los condados elegibles del PIAC en comparación con los trabajadores certificados para AAC en todos los condados elegibles de AAC. Al comparar la distribución de elegibilidad y financiamiento por parte del PIAC, AAC y programas semejantes de ajuste comercial a nivel geográfico y sectorial, podremos demarcar las áreas donde las inversiones del PIAC son paralelas a las de aquellos otros programas de ajuste y donde divergen, permitiendo un análisis de brecha del enfoque del PIAC en comparación con los enfoques más amplios de AAC (véase el capítulo 3).

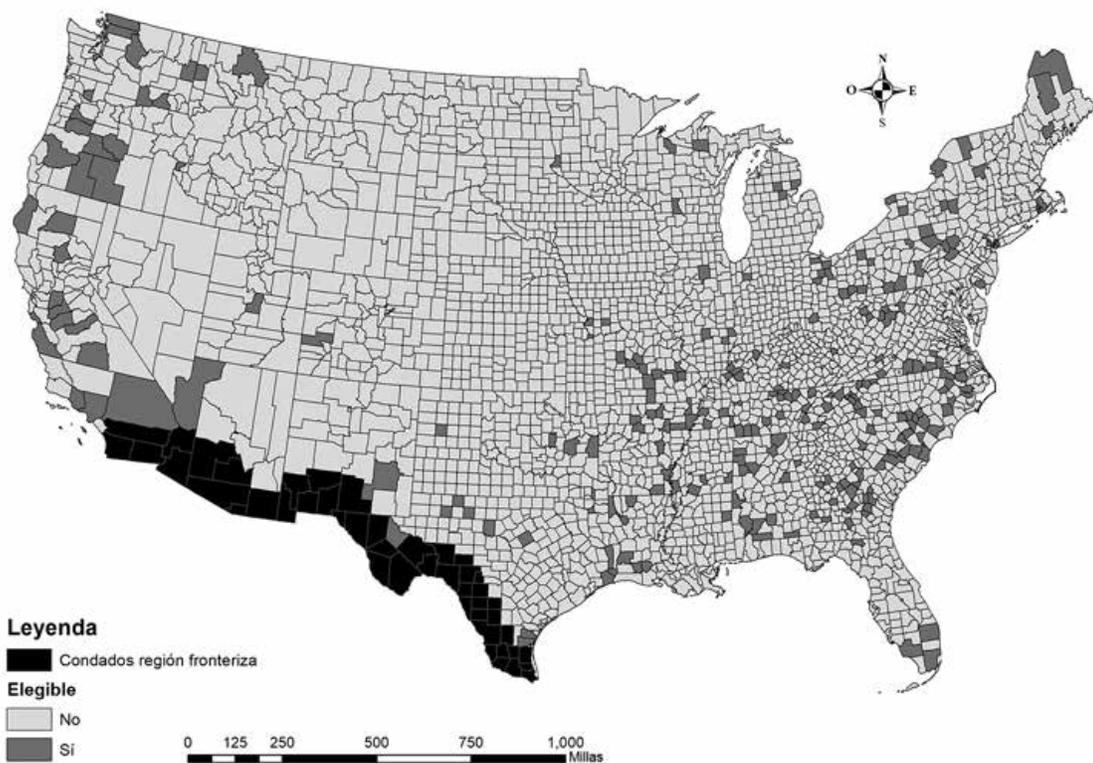
El mapa 2 muestra la distribución geográfica de la estimación total de condados elegibles por el PIAC respecto de los AAC relacionados con México y Canadá, así como los condados fronterizos elegibles para los años 1994-2016. Los Mapas 3 a 6 presentan la distribución de los condados elegibles por el PIAC a causa del comercio con México, así como los condados fronterizos elegibles para los años 1994-2000, 2001-2005, 2006-2010 y 2011-2016. El mapa 7 revela la distribución del total de condados elegibles por el PIAC como consecuencia del comercio con Canadá, así como los condados fronterizos elegibles para los años 1994-2016. Los mapas 8 a 11 muestran la distribución del total estimada de condados elegibles para el PIAC a causa del comercio con Canadá solamente, así como todos los condados elegibles, 1994-2000, 2001-2005, 2006-2010 y 2011-2016.

Mapa 2. Distribución del total de condados elegibles por PIAC (México y Canadá), así como condados fronterizos elegibles, 1994-2016



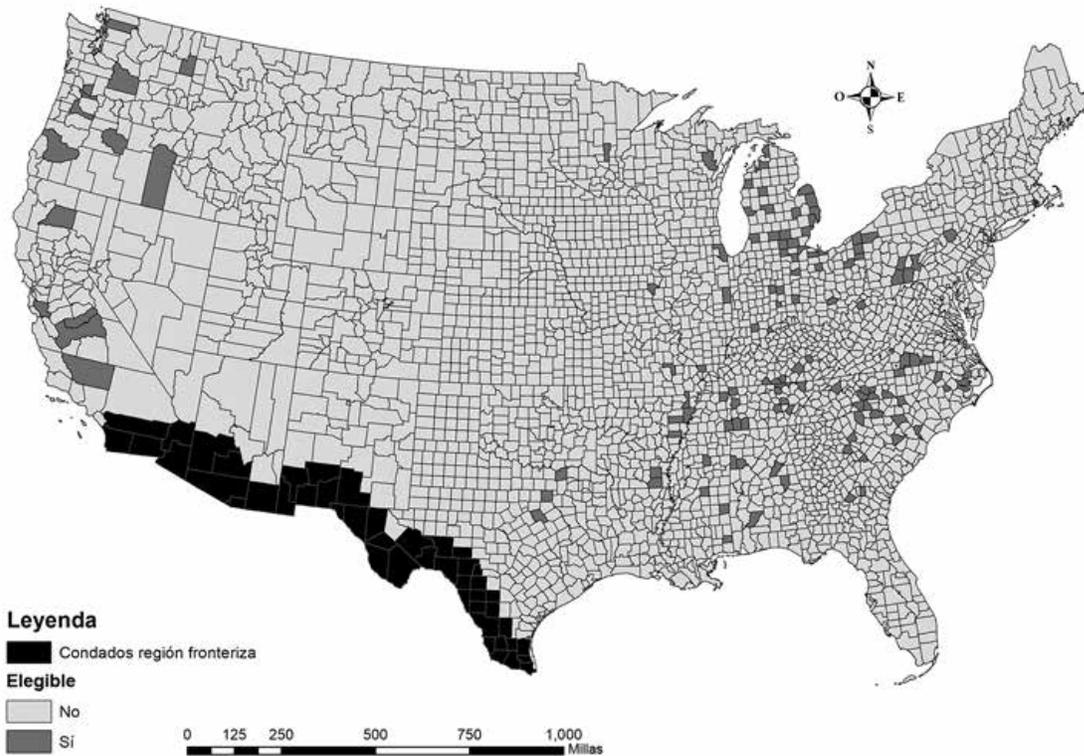
Fuente: Public Citizen (2017); S. Lopez Gaona, comunicación personal (11 de octubre de 2019); U.S. Census Bureau, Department of Commerce (2019); U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics (2019a); U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics (2019b).

Mapa 3. Distribución de condados elegibles para PIAC relacionados a México y condados fronterizos, 1994-2000



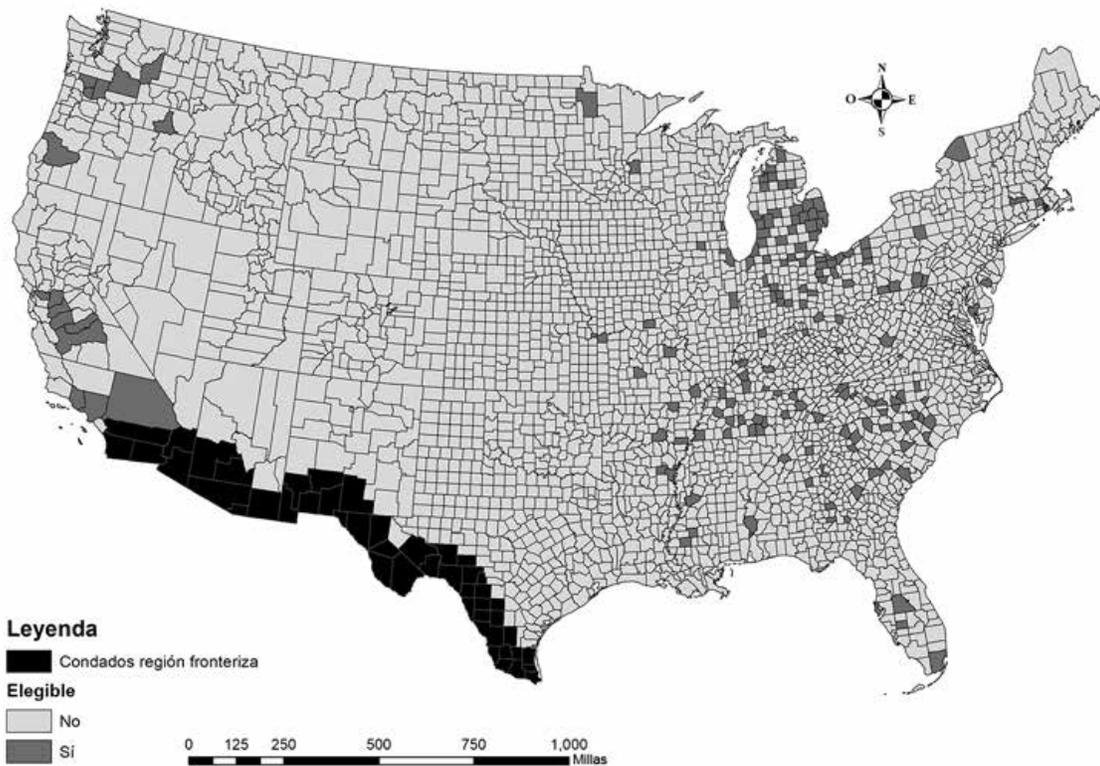
Fuente: Public Citizen (2017); S. Lopez Gaona, comunicación personal (11 de octubre de 2019); U.S. Census Bureau, Department of Commerce (2019); U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics (2019a); U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics (2019b).

Mapa 4. Distribución de condados elegibles por PIAC relacionados a México y condados fronterizos, 2001-2005



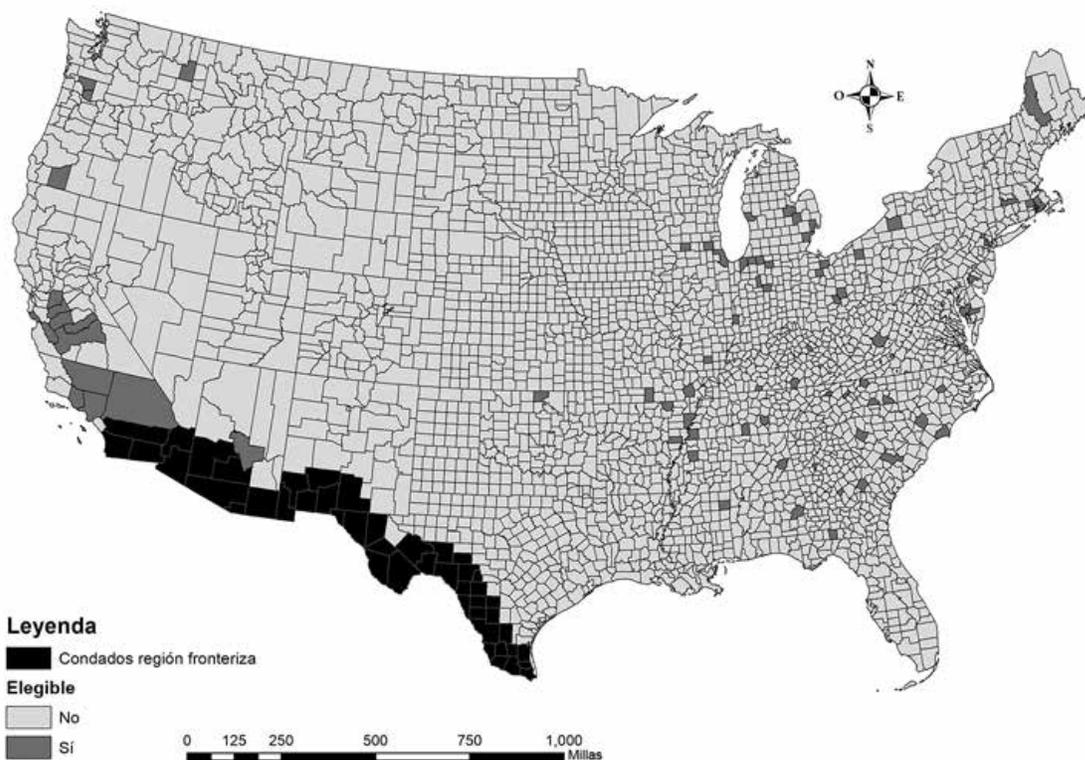
Fuente: Public Citizen (2017); S. Lopez Gaona, comunicación personal (11 de octubre de 2019); U.S. Census Bureau, Department of Commerce (2019); U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics (2019a); U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics (2019b).

Mapa 5. Distribución de los condados elegibles para PIAC relacionados a México y condados fronterizos, 2006-2010



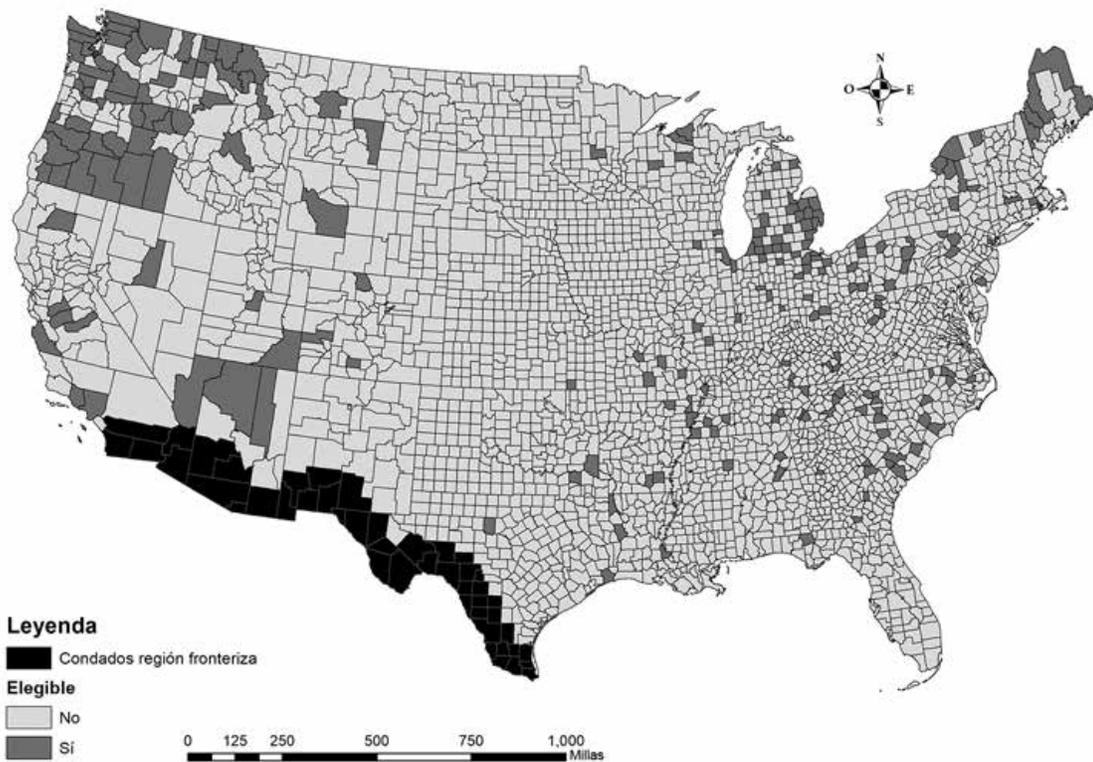
Fuente: Public Citizen (2017); S. Lopez Gaona, comunicación personal (11 de octubre de 2019); U.S. Census Bureau, Department of Commerce (2019); U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics (2019a); U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics (2019b).

Mapa 6. Distribución de los condados elegibles para PIAC relacionados a México y condados fronterizos, 2011-2016



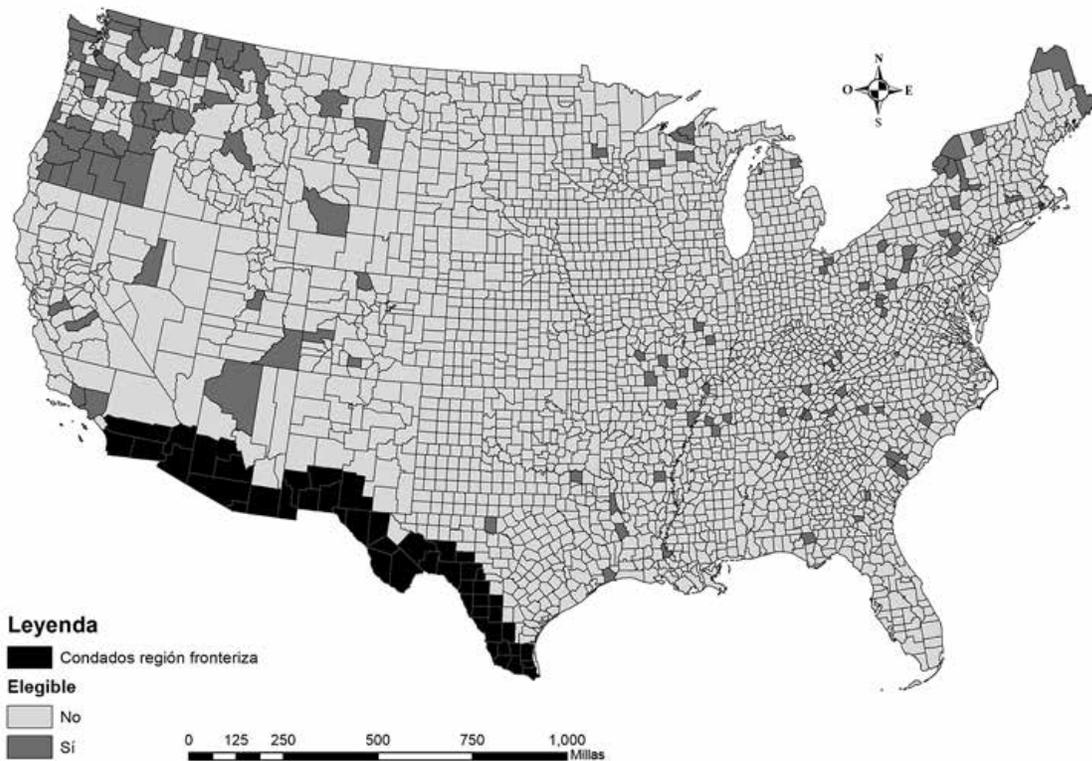
Fuente: Public Citizen (2017); S. Lopez Gaona, comunicación personal (11 de octubre de 2019); U.S. Census Bureau, Department of Commerce (2019); U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics (2019a); U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics (2019b).

Mapa 7. Distribución de condados elegibles para PIAC relacionados a Canadá y condados fronterizos, 1994-2016



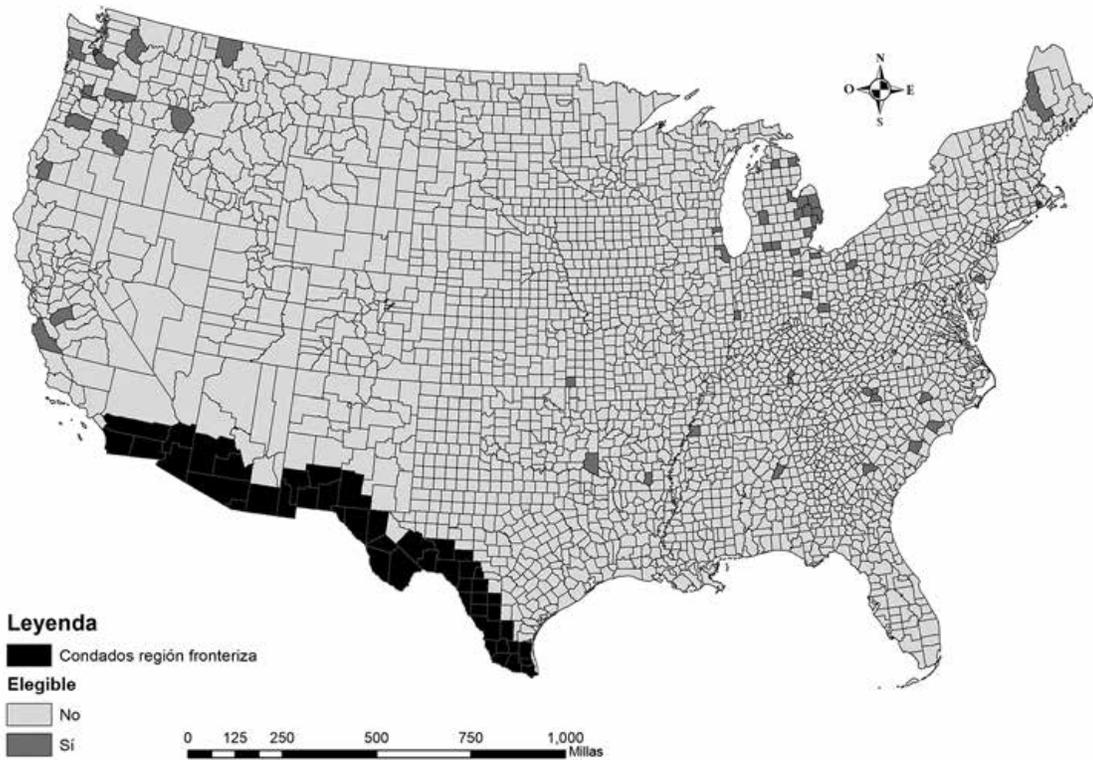
Fuente: Public Citizen (2017); S. Lopez Gaona, comunicación personal (11 de octubre de 2019); U.S. Census Bureau, Department of Commerce (2019); U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics (2019a); U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics (2019b).

Mapa 8. Distribución de condados elegibles para PIAC relacionados a Canadá y condados fronterizos, 1994-2000



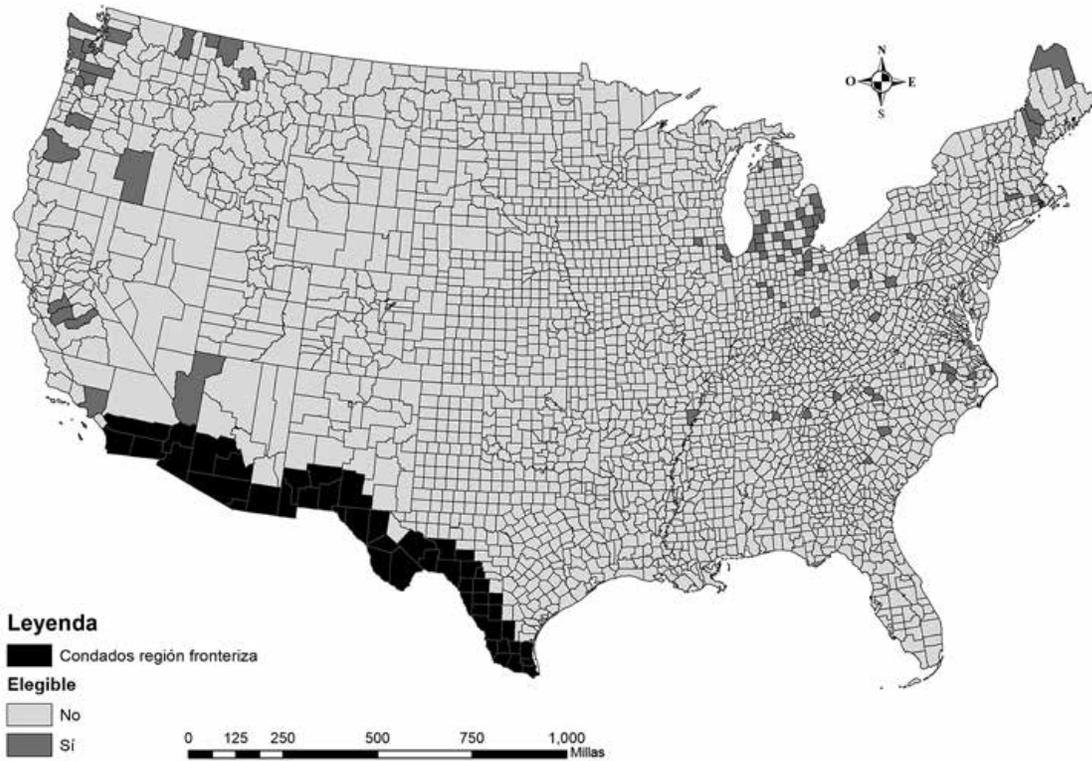
Fuente: Public Citizen (2017); S. Lopez Gaona, comunicación personal (11 de octubre de 2019); U.S. Census Bureau, Department of Commerce (2019); U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics (2019a); U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics (2019b).

Mapa 9. Distribución de condados elegibles por PIAC relacionados al comercio con Canadá y condados fronterizos, 1994-2016



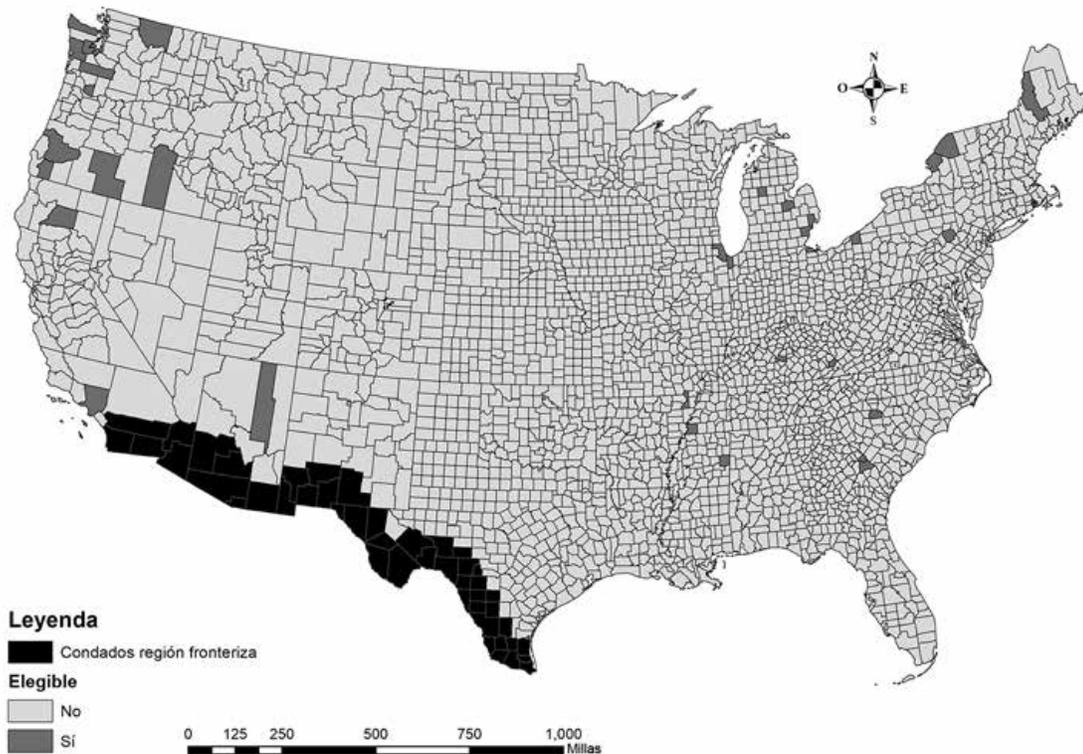
Fuente: Public Citizen (2017); S. Lopez Gaona, comunicación personal (11 de octubre de 2019); U.S. Census Bureau, Department of Commerce (2019); U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics (2019a); U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics (2019b).

Mapa 10. Distribución de condados elegibles por PIAC relacionados a Canadá y condados fronterizos, 2006-2010



Fuente: Public Citizen (2017); S. Lopez Gaona, comunicación personal (11 de octubre de 2019); U.S. Census Bureau, Department of Commerce (2019); U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics (2019a); U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics (2019b).

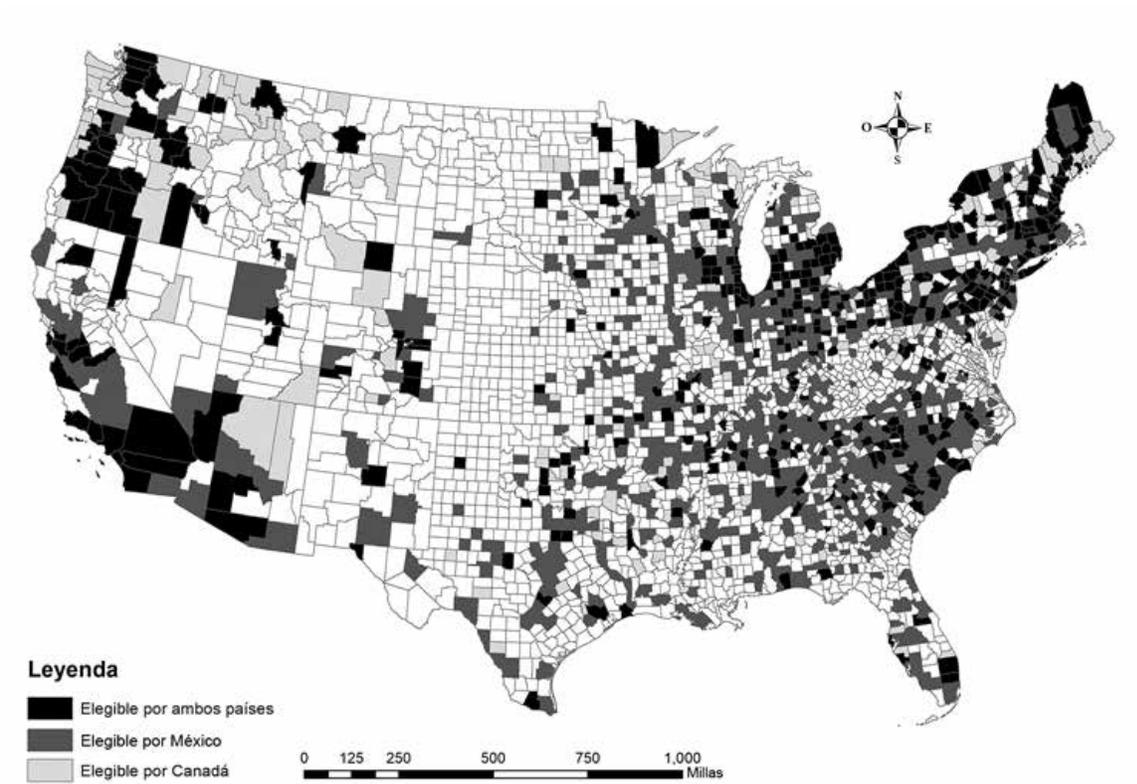
Mapa 11. Distribución de los condados elegibles por PIAC relacionados a Canadá y condados fronterizos, 2011-2016



Fuente: Public Citizen (2017); S. Lopez Gaona, comunicación personal (11 de octubre de 2019); U.S. Census Bureau, Department of Commerce (2019); U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics (2019a); U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics (2019b).

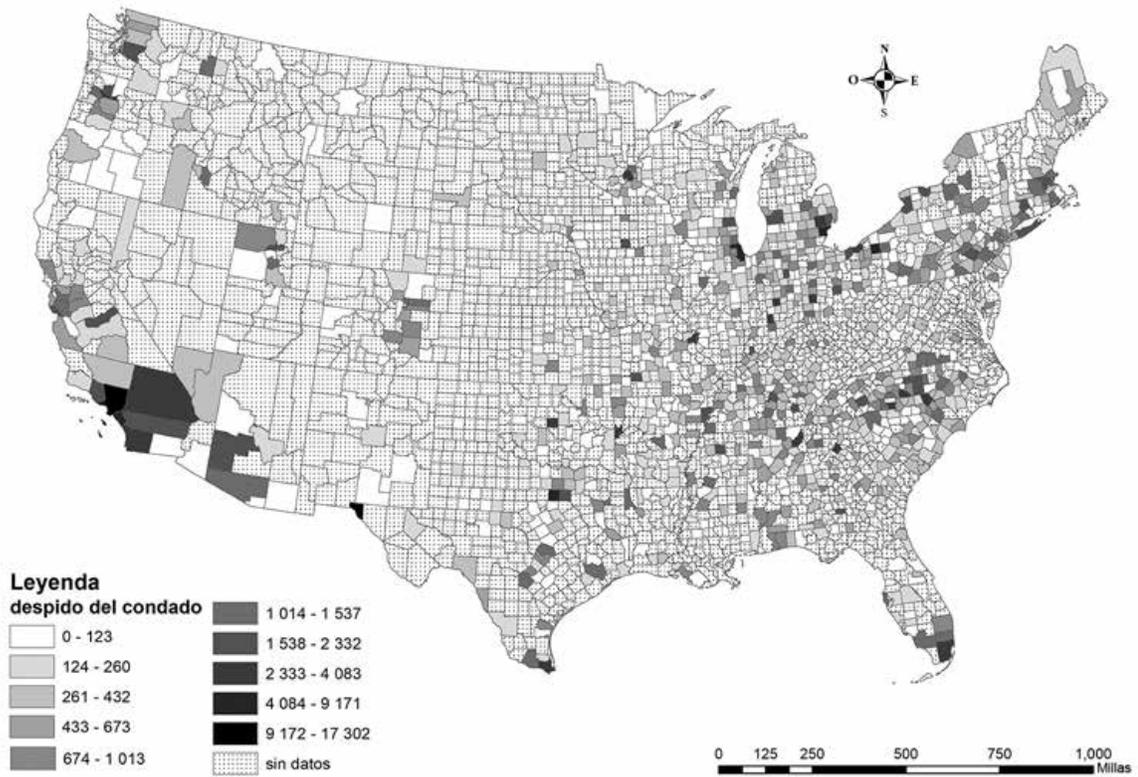
Ahora pasamos a una presentación geográfica de los condados elegibles por el PIAC usando un criterio amplio, lo que incluyó a todos los condados elegibles para AAC. El mapa 12 muestra la distribución de los condados elegibles por el PIAC, para la cual se ha utilizado un criterio amplio, basado en el comercio con México y Canadá (incluidos todos los condados elegibles para AAC TLCAN) para el período de 1994 al 2016. Los mapas 13 y 14 presentan la distribución por condado de todos los trabajadores despedidos y certificados para AAC como consecuencia del comercio con México, usado para definir los condados elegibles por el PIAC según un criterio amplio durante el período de 1994 al 2016.

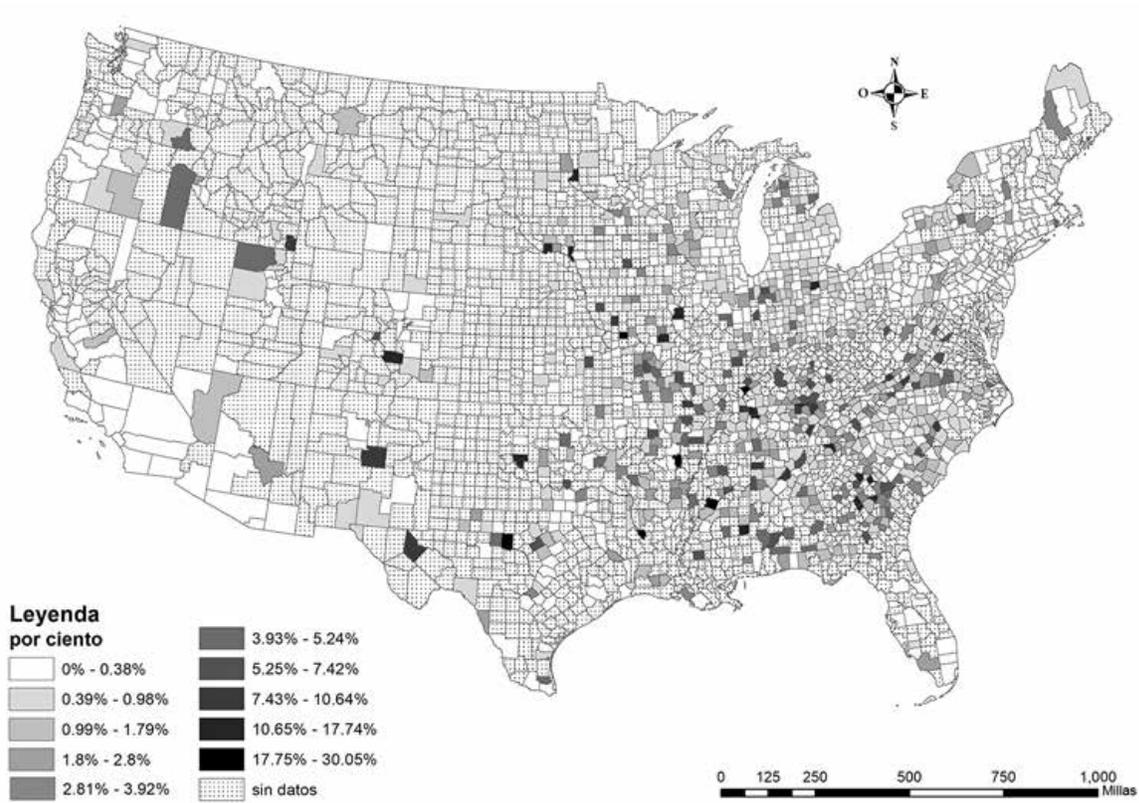
Mapa 12. Distribución de condados elegibles por PIAC utilizando “criterio ampliado” con base en comercio con México y Canadá, incluyendo todos los condados elegibles para AAC TLCAN, 1994-2016



Fuente: Public Citizen (2017); U.S. Census Bureau, Department of Commerce (2019).

Mapas 13-14. Distribución de todos los despidos certificados AAC como consecuencia del comercio con México por condado, utilizado para definir condados elegibles por PIAC usando "criterio ampliado", 1994-2016

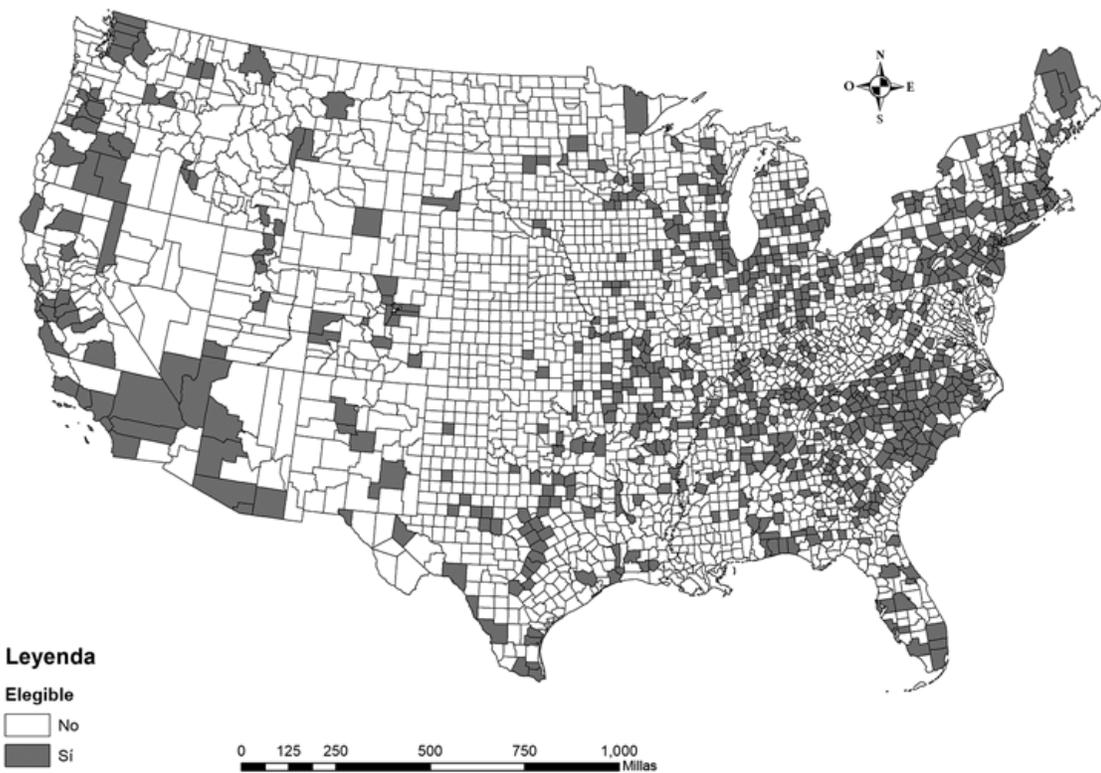




Fuente: Public Citizen (2017); U.S. Census Bureau, Department of Commerce (2019).

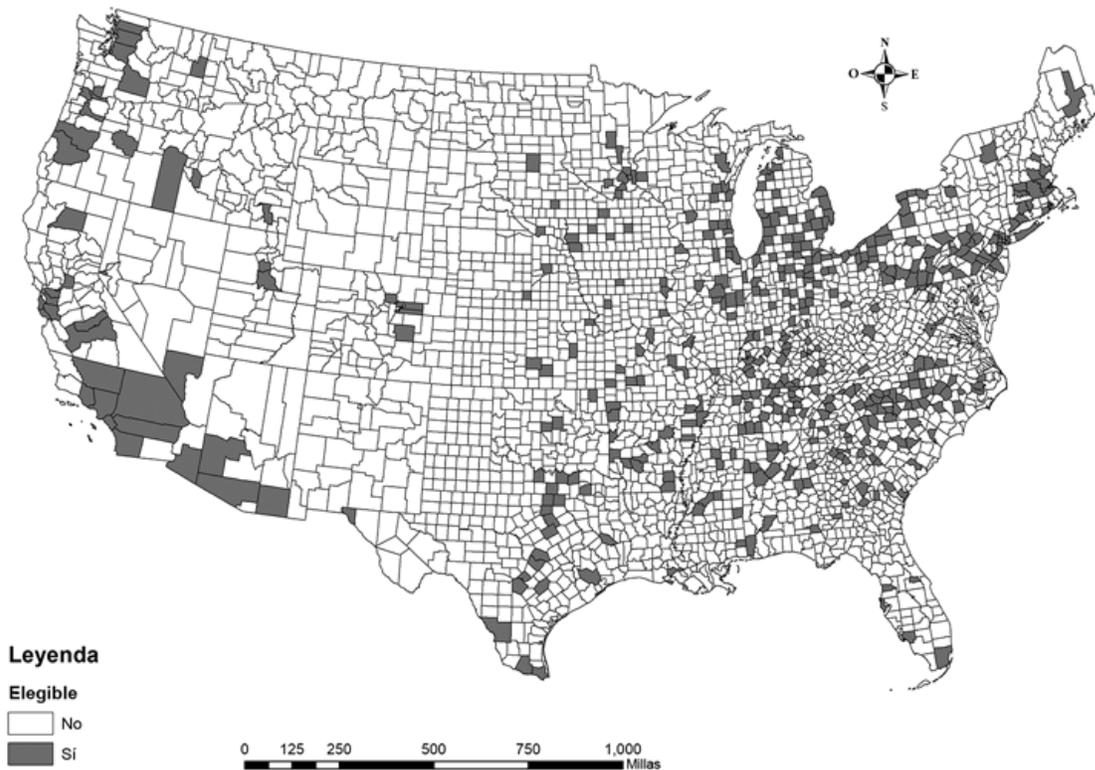
Los mapas 15 a 18 muestran la distribución de condados elegibles por el PIAC según un criterio amplio basado en el comercio con México (incluidos todos los condados certificados para AAC como consecuencia del comercio con México), durante los períodos 1994-2000, 2001-2005, 2006-2010 y 2011-2016.

Mapa 15. Distribución de condados elegibles por PIAC utilizando “criterio ampliado” con base en comercio con México, incluyendo todos los condados elegibles AAC por México, 1994-2000



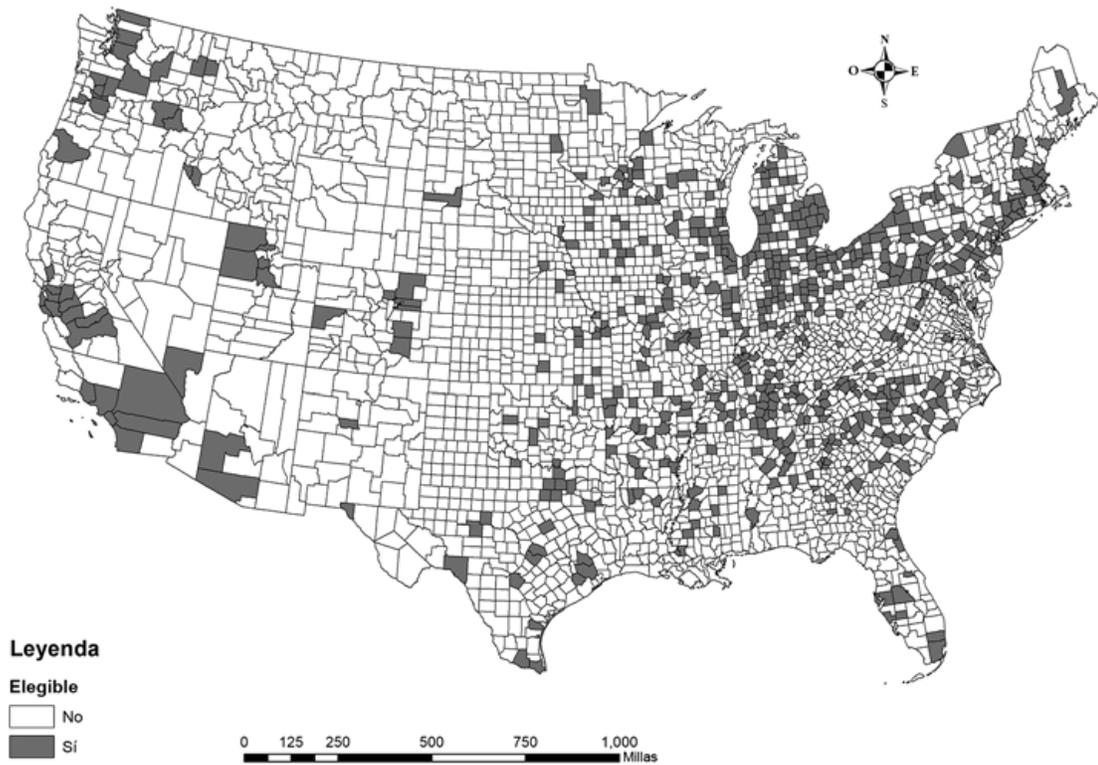
Fuente: Public Citizen (2017); U.S. Census Bureau, Department of Commerce (2019).

Mapa 16. Distribución de los condados elegibles por PIAC utilizando “criterio ampliado” con base en comercio con México, incluyendo todos los condados certificados AAC por México, 2001-2005



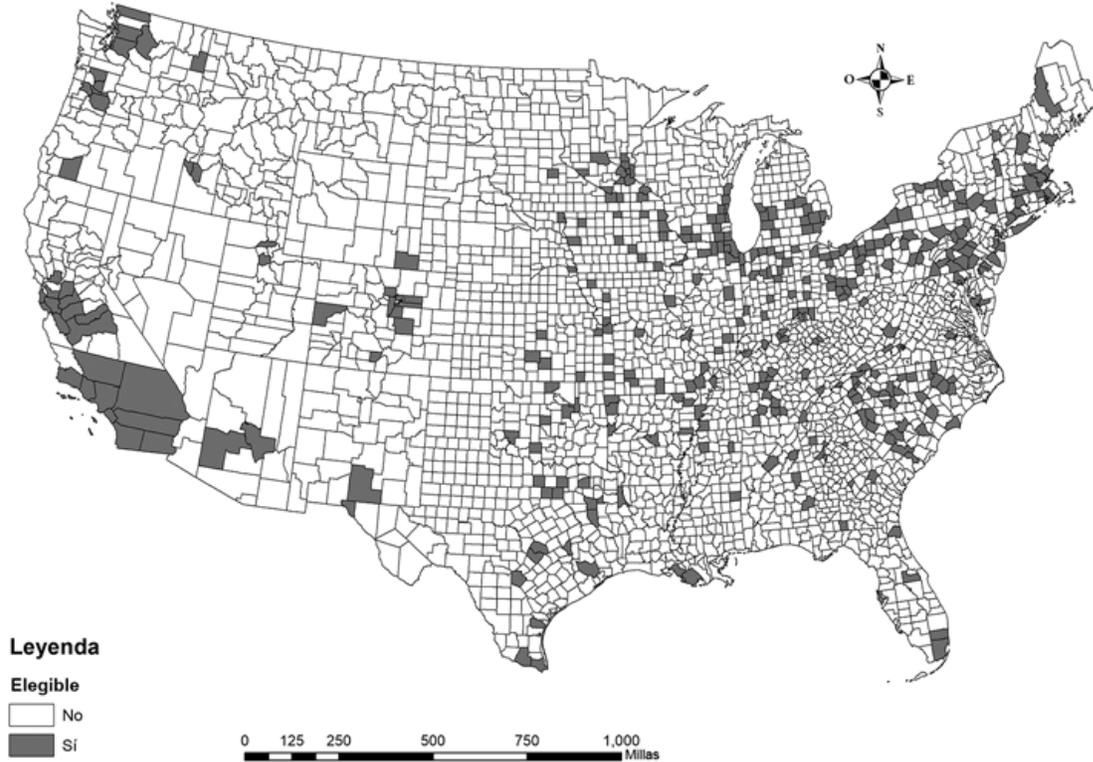
Fuente: Public Citizen (2017); U.S. Census Bureau, Department of Commerce (2019).

Mapa 17. Distribución de condados elegibles por PIAC utilizando “criterio ampliado” con base en comercio con México, incluyendo todos los condados elegibles para AAC por México, 2006-2010



Fuente: Public Citizen (2017); U.S. Census Bureau, Department of Commerce (2019).

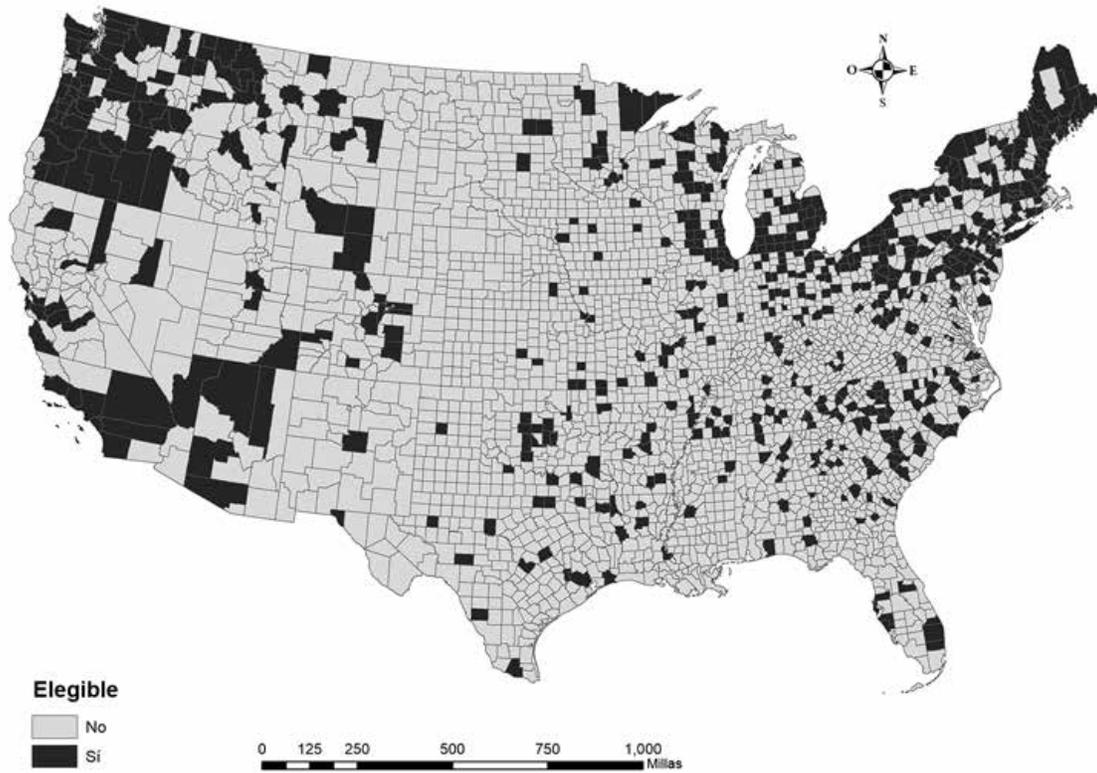
Mapa 18. Distribución de condados elegibles por PIAC utilizando “criterio ampliado” con base en comercio con México, incluyendo los condados elegibles para AAC por México, 2011-2016



Fuente: Public Citizen (2017); U.S. Census Bureau, Department of Commerce (2019).

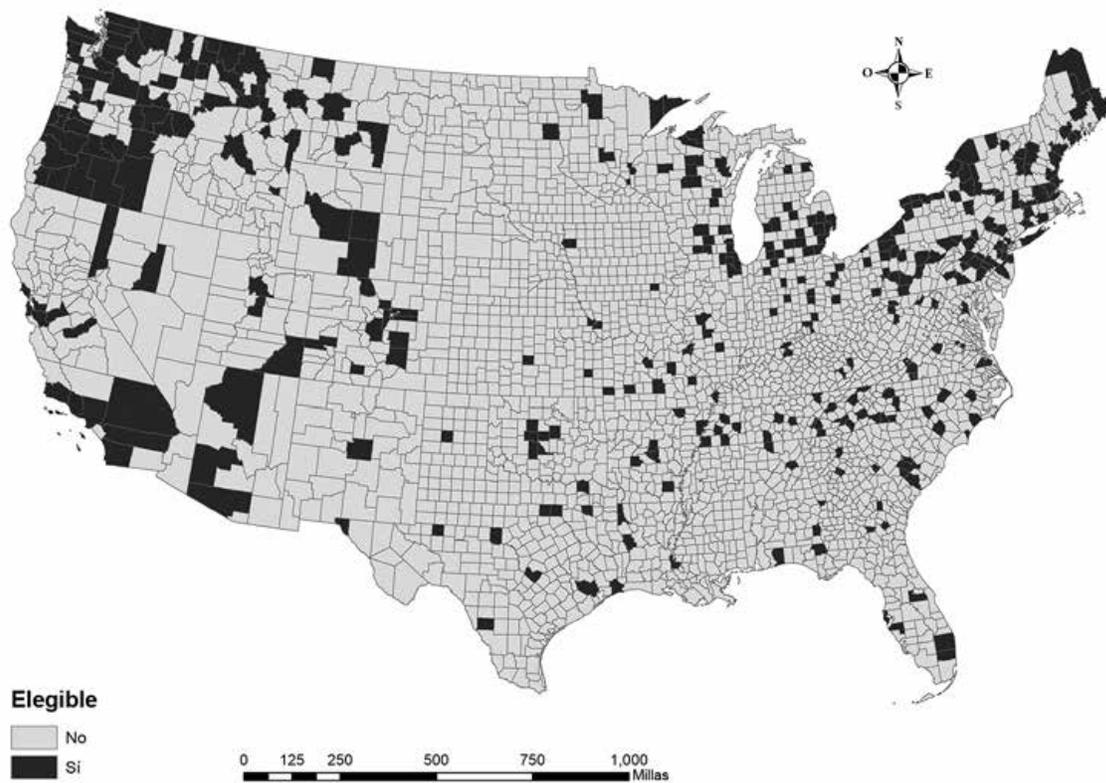
El mapa 19 muestra la distribución de los condados elegibles por el PIAC, para la cual se utilizó un criterio amplio basado en el comercio con Canadá (incluidos todos los condados certificados para AAC como consecuencia del comercio con Canadá), durante el período 1994-2016. Los mapas 20 a 23 presentan la distribución de condados PIAC elegibles según el criterio más amplio con base en el comercio con Canadá (incluidos todos los condados elegibles para AAC), durante los períodos 1994-2000, 2001-2005, 2006-2010 y 2011-2016.

Mapa 19. Distribución de condados elegibles para PIAC utilizando “criterio ampliado” con base en comercio con Canadá, incluyendo todos los condados elegibles para AAC por Canadá, 1994-2016



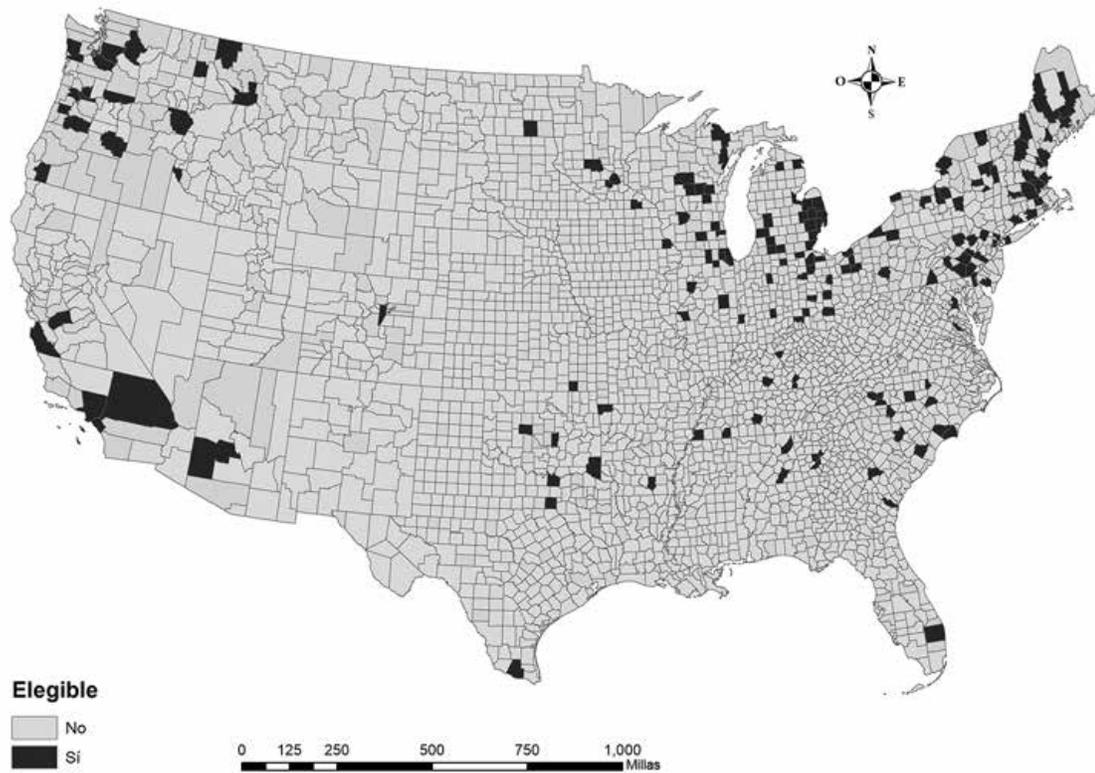
Fuente: Public Citizen (2017); U.S. Census Bureau, Department of Commerce (2019).

Mapa 20. Distribución de los condados elegibles por PIAC utilizando “criterio ampliado” basado en comercio con Canadá, incluyendo todos los condados elegibles para AAC por Canadá, 1994-2000



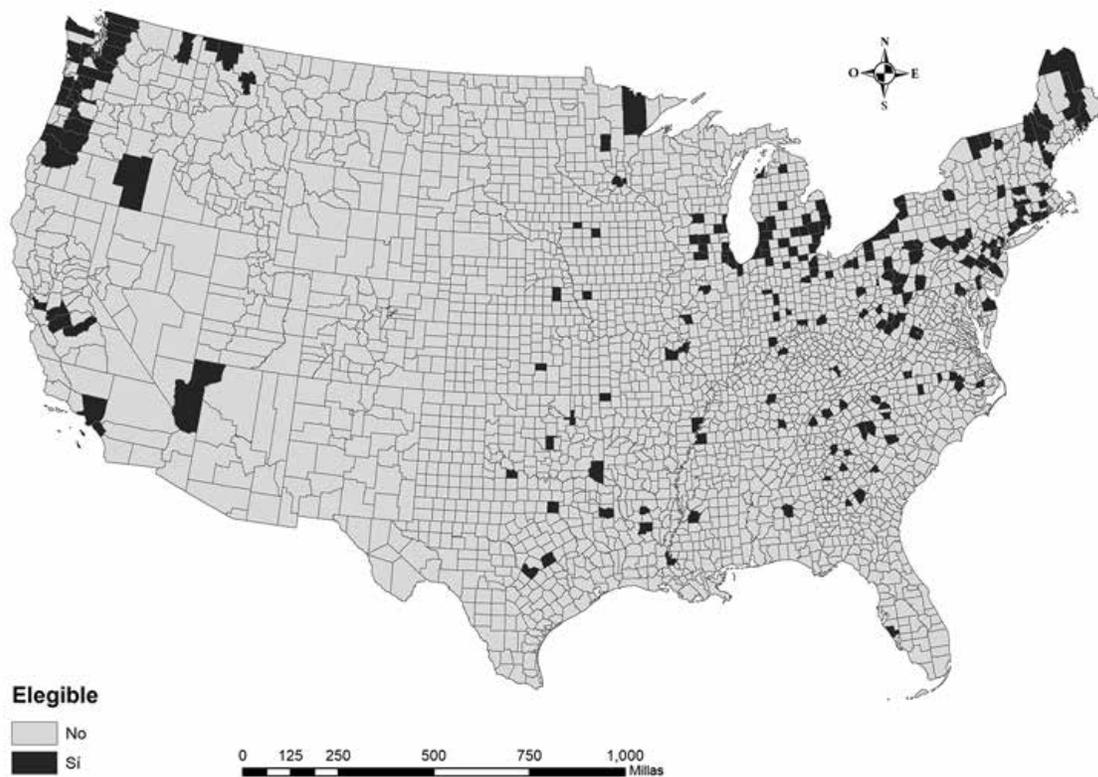
Fuente: Public Citizen (2017); U.S. Census Bureau, Department of Commerce (2019).

Mapa 21. Distribución de condados elegibles por PIAC utilizando “criterio ampliado” con base en comercio con Canadá, incluyendo todos los condados elegibles para AAC por Canadá, 2001-2005



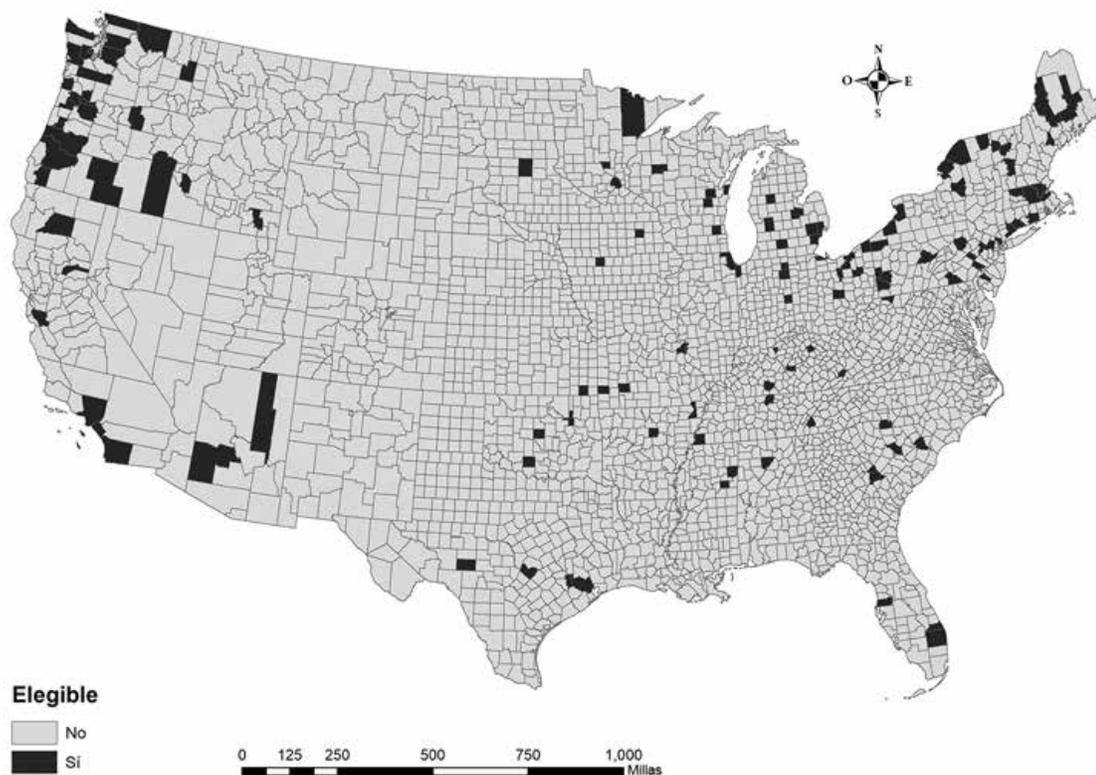
Fuente: Public Citizen (2017); U.S. Census Bureau, Department of Commerce (2019).

Mapa 22. Distribución de condados elegibles para PIAC utilizando “criterio ampliado” con base en comercio con Canadá, incluyendo todos los condados elegibles para AAC por Canadá, 2006-2010



Fuente: Public Citizen (2017); U.S. Census Bureau, Department of Commerce (2019).

Mapa 23. Distribución de condados elegibles utilizando “criterio ampliado” basado en el comercio con Canadá, incluyendo todos los condados elegibles para AAC por Canadá, 2011-2016

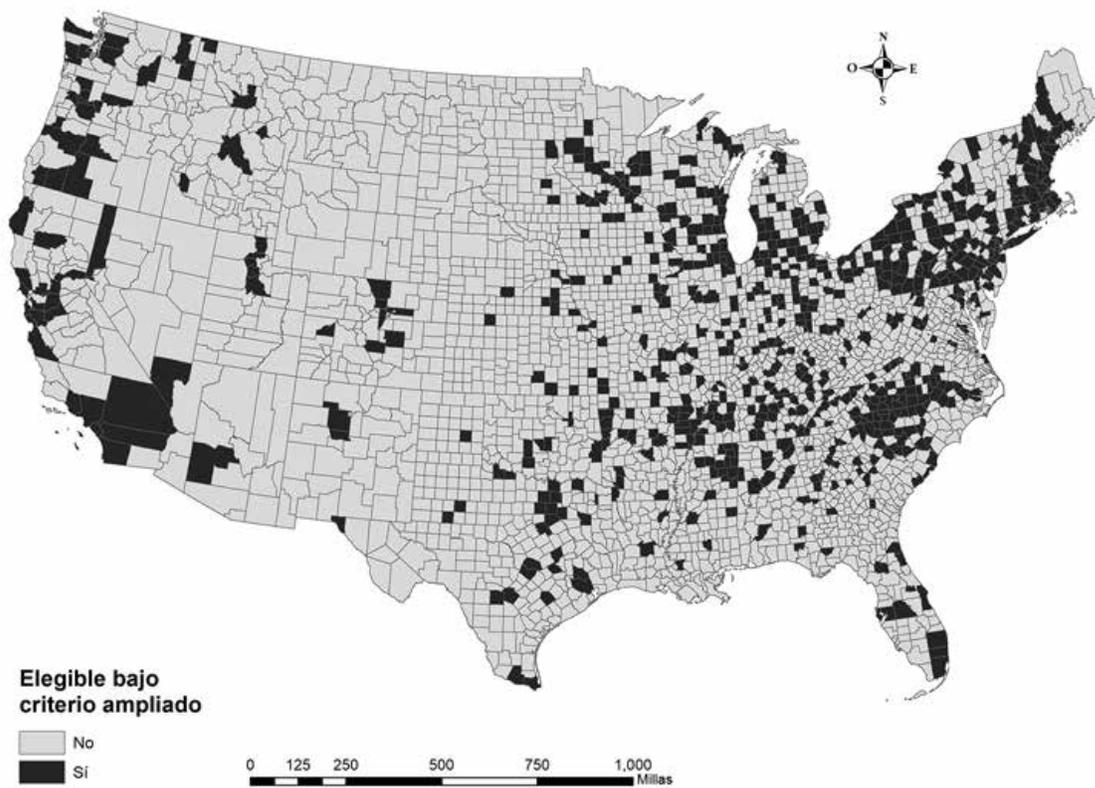


Fuente: Public Citizen (2017); U.S. Census Bureau, Department of Commerce (2019).

El mapa 24 muestra la distribución de los condados elegibles para el PIAC según un criterio más amplio basado en el comercio con China (incluidos todos los condados elegibles para AAC), durante el período 1994-2016. Los mapas 25 al 28 presentan la distribución de los condados elegibles por el PIAC a partir del criterio amplio basado en el comercio con China (incluidos todos los condados elegibles para AAC), durante los períodos 1994-2000, 2001-2005, 2006-2010 y 2011-2016.

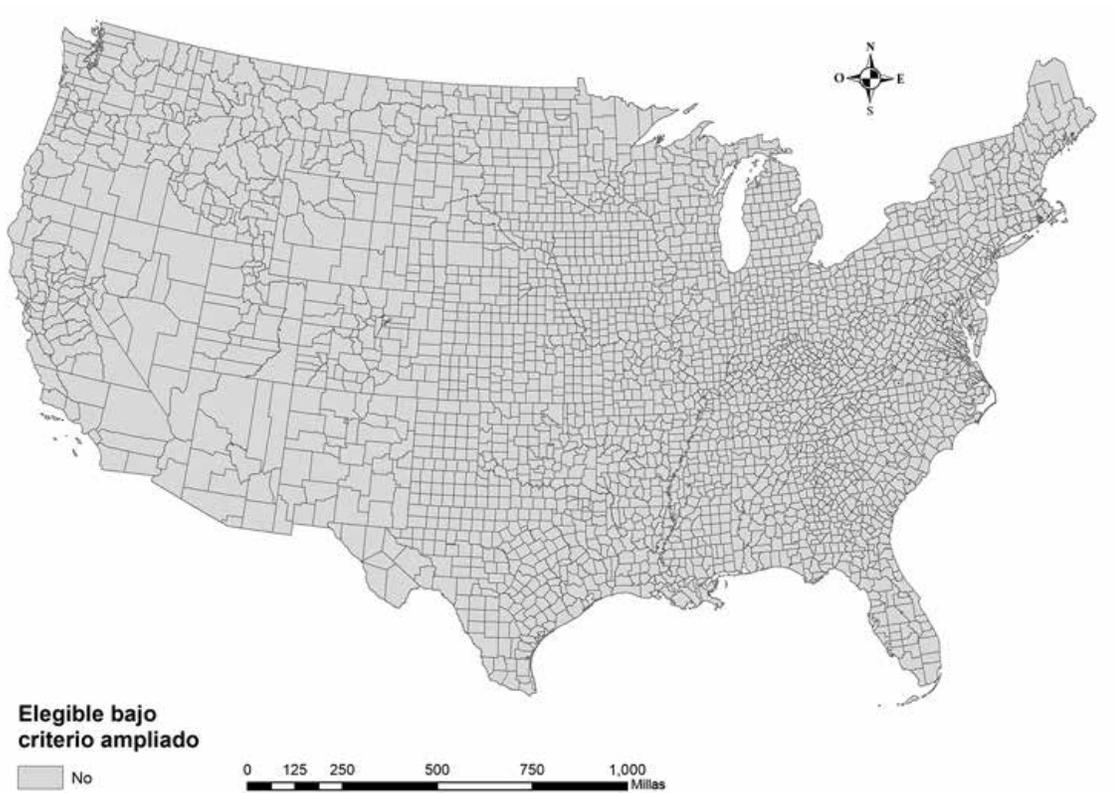
Como podremos ver más adelante, la trayectoria histórico-geográfica de los condados elegibles para el PIAC, en comparación con los trabajadores certificados para AAC según características socio-económicas, revela un escenario diverso de vulnerabilidad y oportunidades desiguales para la creación de empleo mediante los programas de ajuste comunitario e inversión del PIAC.

Mapa 24. Distribución de condados elegibles por PIAC utilizando “criterio ampliado”, basado en comercio con China, incluyendo todos los condados elegibles para AAC por China, 1994-2016



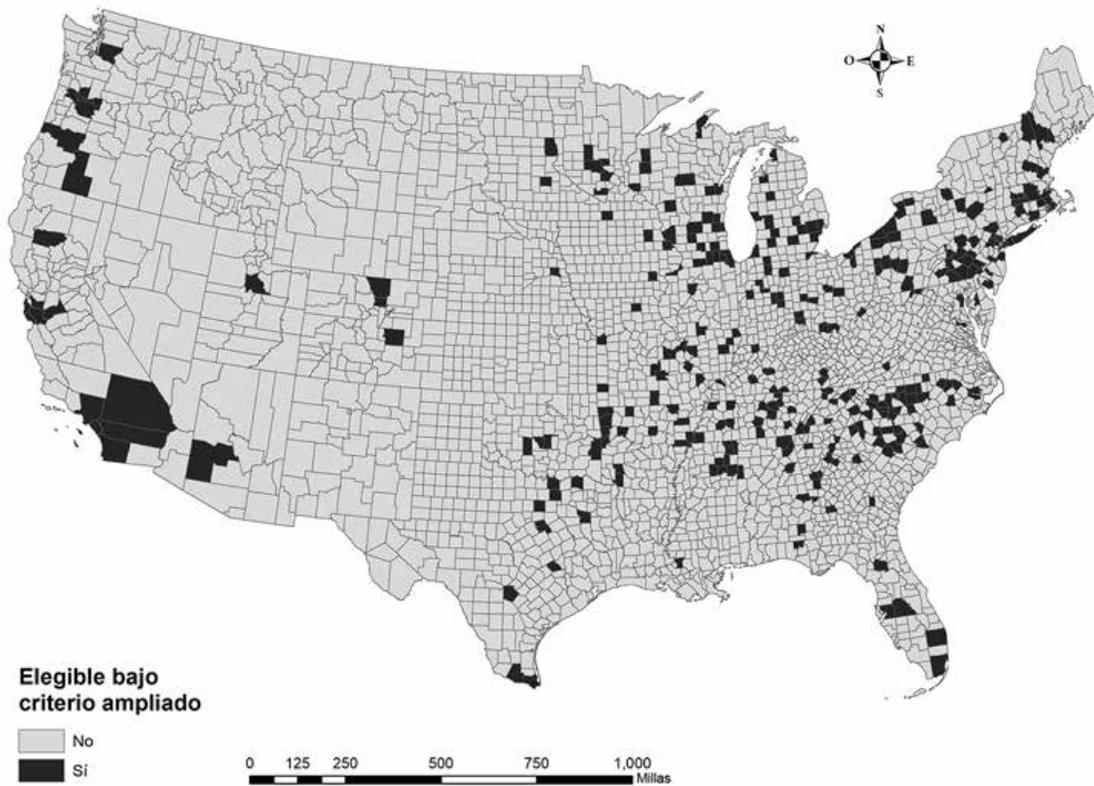
Fuente: Public Citizen (2017); U.S. Census Bureau, Department of Commerce (2019).

Mapa 25. Distribución de condados elegibles por PIAC utilizando “criterio ampliado” con base en comercio con China, incluyendo todos los condados elegibles para AAC por China, 1994-2000



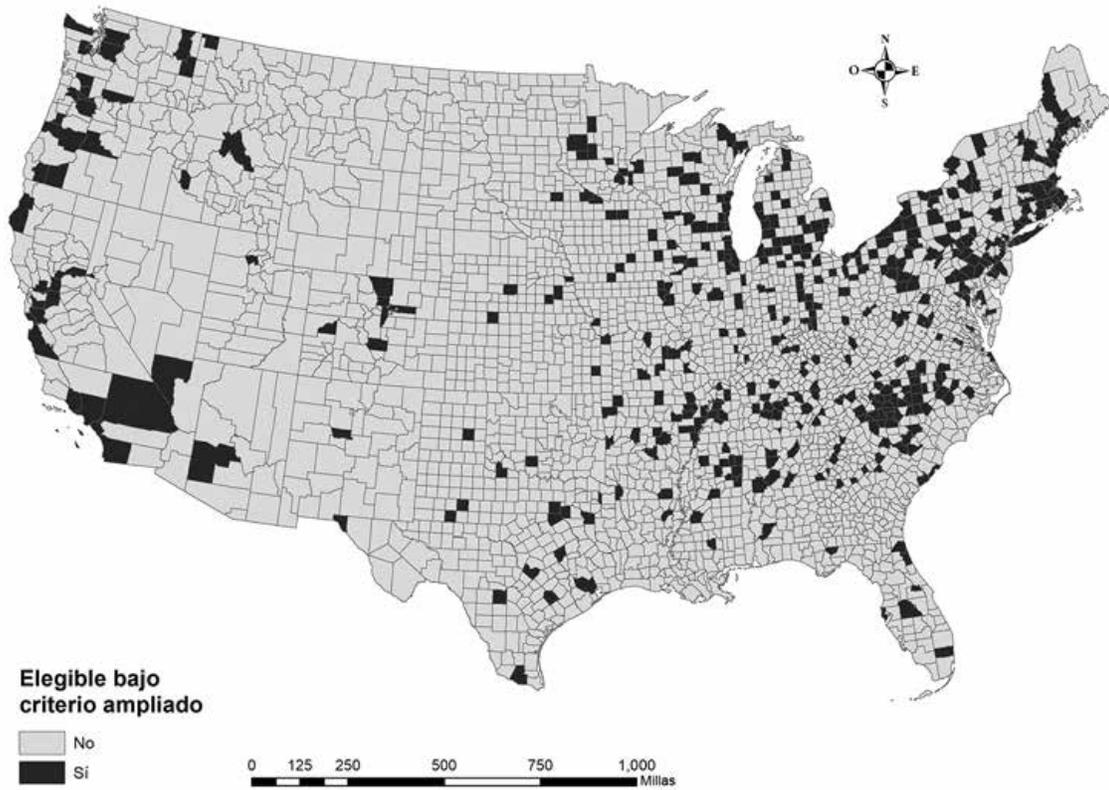
Fuente: Public Citizen (2017); U.S. Census Bureau, Department of Commerce (2019).

Mapa 26. Distribución de condados elegibles por PIAC utilizando “criterio ampliado” con base en comercio con China, incluyendo todos los condados elegibles para AAC por China, 1994-2016



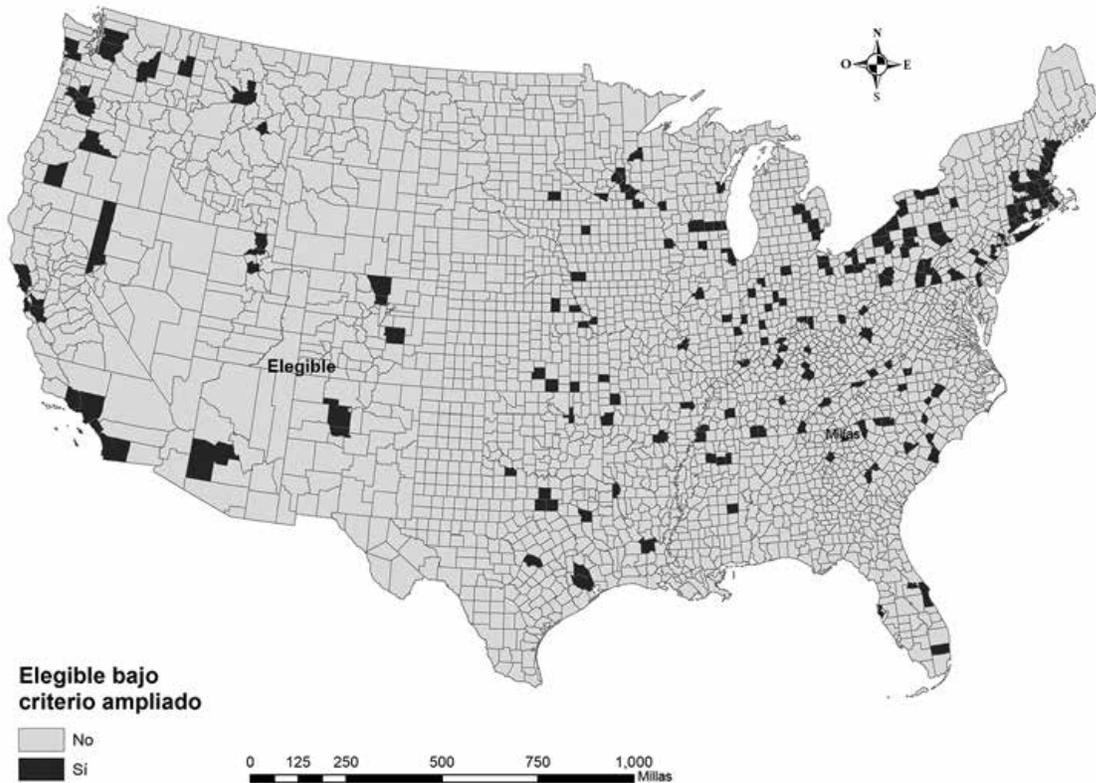
Fuente: Public Citizen (2017); U.S. Census Bureau, Department of Commerce (2019).

Mapa 27. Distribución de condados elegibles por PIAC utilizando “criterio ampliado” con base en comercio con China, incluyendo todos los condados elegibles para AAC por China, 1994-2016



Fuente: Public Citizen (2017); U.S. Census Bureau, Department of Commerce (2019).

Mapa 28. Distribución de condados elegibles por PIAC utilizando “criterio ampliado” con base en comercio con China, incluyendo todos los condados elegibles para AAC por China, 1994-2016



Fuente: Public Citizen (2017); U.S. Census Bureau, Department of Commerce (2019).

Análisis comparativo del PIAC y condados elegibles para el programa de AAC

A continuación, haremos un análisis comparativo entre las características demográficas y económicas (cuadro 15) de los condados elegibles, utilizando un criterio limitado del PIAC (incluidos los condados fronterizos y no fronterizos que comprende), y los condados elegibles según un criterio más amplio basado en la AAC (incluido un grupo de condados *excluidos* de los criterios limitados del PIAC). Un análisis comparativo de tal naturaleza indica que la utilización por parte del PIAC de los criterios de pérdida *significativa* de empleo, certificados para AAC, y una tasa de desempleo superior en al menos 1 % a la tasa de desempleo promedio nacional tienen como resultado un grupo de condados seleccionados con características socioeconómicas mucho más vulnerables en comparación con los condados certificados para AAC.

Cuadro 15. Características de las AED con “criterio limitado” y “criterio amplio”

	<i>Elegibles por PIAC (criterio limitado)</i>	<i>PIAC no fronteras</i>	<i>PIAC fronteras</i>	<i>Condados AAC con (criterio ampliado)</i>	<i>Condados AAC “dejados fuera” por PIAC</i>
Población	92778716	84170292	14671636	246608807	153830091
Blanca	72.50%	73.97%	26.17%	76.57%	79.23%
Hispana	9.92%	8.11%	68.79%	8.59%	7.71%
Afroamericana	13.69%	14.02%	1.60%	10.36%	8.18%
Empleo manufacturero en condado	623453	558737	92328	1381931	758478
Porcentaje de empleo manufacturero	15.50%	15.78%	4.66%	14.49%	13.83%
Afroamericana	7.02%	7.23%	0.58%	5.24%	4.25%
Hispana	23.99%	22.03%	73.47%	18.88%	16.06%
Blanca	68.99%	70.74%	25.95%	75.88%	79.69%
Empleo agrícola en condado	3744001	3510459	404380	10259686	6515685
Porcentaje de empleo agrícola	4.14%	4.12%	8.91%	3.44%	2.98%
Afroamericana	15.92%	16.37%	1.59%	12.00%	9.85%
Hispana	14.44%	12.57%	61.60%	12.08%	10.78%
Blanca	69.65%	71.05%	36.82%	75.92%	79.38%
Tasa de pobreza en condado	19.56%	19.42%	23.69%	16.58%	14.62%
Afroamericana	33.61%	34.03%	19.23%	30.68%	28.83%
Hispana	31.40%	31.51%	27.23%	28.16%	26.05%
Blanca	15.02%	15.08%	13.78%	13.12%	11.88%

Fuente: U.S. Census Bureau (2019).

En general, el criterio de altas tasas de desempleo, en conjunto con prominentes niveles de desplazamiento de empleo, tiene como resultado la selección de condados

caracterizados por un porcentaje relativamente alto de actividad manufacturera (15.5 % con PIAC *vs.* un 14.49 % para AAC), porcentajes elevados de actividad agrícola (4.14 % para PIAC *vs.* 3.44 % para AAC) y niveles relativamente altos de pobreza (19.56 % para el PIAC *vs.* 16.58 % para AAC). Los condados *excluidos* (certificados para AAC, pero no para el PIAC) poseen menores porcentajes de actividad manufacturera y agrícola, así como menores tasas de pobreza, lo que demuestra que los condados elegibles por el PIAC son los más vulnerables de todos los condados certificados para AAC (mayormente expuestos a comercio de manufactura y agrícola con niveles más elevados de pobreza).

Los condados fronterizos elegibles por el PIAC, mientras tanto, enfrentan circunstancias económicas más adversas, incluidas tasas de pobreza más altas (23.69 %), aparte de que dependen más de actividades agrícolas (8.91 %) y de que presentan proporciones menores de actividad manufacturera (4.66 %). Por lo demás, los condados no fronterizos elegibles por el PIAC tienen una mayor proporción de su población en actividad manufacturera (15.78 %) y pobreza (19.42 %), en comparación con los condados elegibles para AAC y aquellos condados de AAC *excluidos* del PIAC.

Respecto a las características demográficas, es significativo que los condados elegibles para AAC concentren el 75 por ciento de la población de los Estados Unidos, mientras que los condados elegibles por el PIAC concentren el 28 por ciento de tal población. El criterio de tasas de desempleo superiores a la nacional, utilizado por el PIAC, también tiene como resultado la selección de condados con mayoría de latinos o afroamericanos. Todos los condados elegibles para AAC tienen una mayor proporción de población blanca (76.57 %) que los condados elegibles por el PIAC (72.5 %), mientras que los condados elegibles por el PIAC tienen mayores porcentajes de latinos o afroamericanos (9.92 % y 13.69 %) que los condados elegibles para AAC (8.59 % y 10.36 %). Los condados fronterizos poseen la mayor cantidad de latinos (68.79 %) y la menor de blancos (26.17 %), mientras que los condados de AAC *excluidos* por el PIAC tienen elevadas proporciones de personas blancas (79.23 %) y los porcentajes más bajos de latinos y afroamericanos (7.71 % y 8.18 %, respectivamente).

Ahora, examinemos las características demográficas de aquellos trabajadores más expuestos al comercio por el TLCAN: los trabajadores empleados en el sector manufacturero (cuadros 16 y 17). Entre todos los condados elegibles para AAC, las personas blancas representan la mayoría de los trabajadores en manufactura (71.46 %), en comparación con los latinos (18.95 %) y afroamericanos (9.59 %). Dentro de los condados elegibles por el PIAC, sin embargo, el porcentaje de latinos en la manufactura incrementa al 26.51 por ciento, mientras que cae entre las personas blancas (62.47 %) y afroamericanos (11.03 %). Sorprende que entre los condados fronterizos elegibles por el PIAC, independientemente de las tasas de desempleo que revelan, las personas blancas representen un porcentaje rela-

tivamente alto (63.74%), mientras que los latinos tienen un porcentaje un poco menor (24.73%). Sin embargo, cuando se tienen en cuenta los condados no fronterizos del PIAC con tasas de desempleo más altas, se observa que los latinos tienen su mayor concentración en empleo manufacturero (45.89%), mientras que los blancos tienen una menor proporción (51.16%).

Cuadro 16. Número de trabajadores manufactureros (NAICS 31-33) por raza

(1)	(2)	(3)	(4)	(7)	(8)	(9)
<i>Raza</i>	<i>Número de trabajadores en condados elegibles para AAC</i>	<i>Número de trabajadores en condados estimados por PIAC</i>	<i>Número de trabajadores en condados “dejados fuera” (estimación AAC - PIAC)</i>	<i>Número de trabajadores en condados PIAC sin condados fronterizos</i>	<i>Número de trabajadores en condados fronterizos</i>	<i>Número de trabajadores en condado de Los Ángeles</i>
Afroamericana	1 055 953	446 822	609 131	12 100	440 084	15 072
Hispana	2 087 119	1 074 131	1 012 988	188 485	943 573	278 727
Blanca	7 867 973	2 531 489	5 336 484	210 121	2 431 964	102 316

Fuente: U.S. Census Bureau (2019).

Cuadro 17. Porcentaje de trabajadores manufactureros (NAICS 31-33) por raza PIAC

(1)	(2)	(3)	(4)	(7)	(8)	(9)
<i>Raza</i>	<i>Porcentaje de trabajadores en condados elegibles para AAC</i>	<i>Porcentaje de trabajadores en condados estimados por PIAC</i>	<i>Porcentaje de trabajadores en condados “dejados fuera” (estimación AAC - PIAC)</i>	<i>Porcentaje de trabajadores en condados PIAC sin condados fronterizos</i>	<i>Porcentaje de trabajadores en condados fronterizos</i>	<i>Porcentaje de trabajadores en condado de Los Ángeles</i>
Afroamericana	9.59%	11.03%	8.75%	2.95%	11.53%	3.80%
Hispana	18.95%	26.51%	14.56%	45.89%	24.73%	70.37%
Blanca	71.46%	62.47%	76.69%	51.16%	63.74%	25.83%

Fuente: U.S. Census Bureau (2019).

En términos generales, las poblaciones latina y afroamericana poseen una mayor probabilidad de ser más dependientes de la actividad manufacturera como fuente de empleo (cuadro 18). Entre todos los condados elegibles para AAC, los latinos tienen una mayor probabilidad de ser empleados en el sector manufacturero (17.17%), en relación con los afroamericanos (15.22%) y particularmente con los blancos (13.7%). Entre los condados elegibles por el PIAC, los latinos tienen incluso una mayor concentración laboral en el sector manufacturero (17.37%), al igual que los blancos (14.38%) y afroamericanos (17.84%), que los condados certificados para AAC. Entre los condados fronterizos elegibles por el PIAC (independientemente del nivel de desempleo), el porcentaje de concentración de empleos en el ámbito manufacturero es incluso superior para todos los grupos: latinos (17.84%), blancos (14.65%) y mucho más para los afroamericanos (18.19%). Más significativo es aún que la concentración de latinos en la manufactura sea, con mucho, la más alta (21.61%) en los condados no fronterizos del PIAC, con mayores requisitos de tasa de desempleo, mientras que dicha tasa de participación es la más baja para los blancos (3.13%) y afroamericanos (3.61%). Aunque entre los condados del PIAC es del 17.84 por ciento. Por el contrario, en los condados *excluidos* que no son elegibles para el PIAC, el porcentaje de concentración de empleo de los latinos es menor (17.06%), mientras que asciende para blancos (13.26%) y afroamericanos (13.56%).

Cuadro 18. Porcentaje ponderado de concentración de trabajadores manufactureros por raza

(1)	(2)	(3)	(4)	(7)	(8)	(9)
<i>Raza</i>	<i>Porcentaje ponderado de trabajadores en condados elegibles para AAC</i>	<i>Porcentaje ponderado de trabajadores en condados estimados por PIAC</i>	<i>Porcentaje ponderado de trabajadores en condados “dejados fuera” (estimación AAC - PIAC)</i>	<i>Porcentaje ponderado de trabajadores en condados PIAC sin condados fronterizos</i>	<i>Porcentaje ponderado de trabajadores en condados fronterizos</i>	<i>Porcentaje ponderado de trabajadores en condado de Los Ángeles</i>
Afroamericana	15.22%	17.84%	13.56%	3.61%	18.19%	4.63%
Hispana	17.17%	17.37%	17.06%	21.61%	17.84%	13.15%
Blanca	13.70%	14.38%	13.26%	3.13%	14.65%	7.42%

Fuente: U.S. Census Bureau (2019).

Es importante señalar que la investigación original en cuanto al efecto proyectado por el TLCAN sobre los trabajadores latinos estimó que éstos constituirían el grupo demográfico con más probabilidades de enfrentar una mayor competencia en la importación de manufacturas, concretamente en mercados laborales más vulnerables (Hinojosa-Ojeda, Robinson y Wolff, 1992). Este fue uno de los principales argumentos presentado por los grupos de latinos involucrados en el proceso del Comité de Asesoría del PIAC al momento de acordar el criterio de elegibilidad de altas tasas de desempleo en los condados elegibles. Sin embargo, esta investigación también destacó que el empleo de los latinos en manufactura estaba mucho más concentrado en condados particulares con bajas tasas de desempleo, pero con altos niveles de exportaciones e importaciones, como era el caso del condado de Los Ángeles.

El condado de Los Ángeles posee la más alta concentración de trabajadores en manufactura, particularmente entre los latinos (cerca de una décima parte del total nacional). Sin embargo, a pesar de las altas tasas de certificación para AAC, el condado nunca se incluyó en la lista de elegibilidad del PIAC. De hecho, hay más trabajadores latinos en la industria manufacturera en Los Ángeles que en cualquier otra de las AED no fronterizas del PIAC. Con el objetivo de lograr asistencia técnica a favor del Banco de Desarrollo de la Comunidad de Los Ángeles, se realizó una propuesta integral para tratar los efectos del empleo en Los Ángeles, la cual, sin embargo, nunca fue aprobada por el PIAC (Los Angeles Community Development Bank, 1999).

¿Qué tan efectivo fue el PIAC del BDAN al tratar los efectos sobre el empleo relacionados con el TLCAN?

A partir del análisis empírico de la elegibilidad del PIAC, la financiación y la generación de empleo en comparación con otros programas de ajuste (AAC y APE/ADR), en este capítulo pasamos a la cuestión de la eficacia y la exhaustividad de los programas del PIAC para tratar las necesidades de inversión y ajuste comunitario completo asociadas con los efectos del TLCAN.

En primer lugar, se hace una revisión bibliográfica en cuanto a la estimación de los efectos que sobre los empleos han generado los patrones de comercio e inversión provocados por el TLCAN. En segundo, se realiza un examen contrafactual de los niveles de financiación que el PIAC podría haber requerido para cumplir con todas las necesidades de empleo asociadas al comercio generado por el TLCAN. En tercero, y último, se estudia cómo los recursos existentes y la capacidad aumentada del PIAC, en una combinación estratégica con otros programas de ajuste e inversión (AAC y APE/ADR), podrían haberse coordinado para tratar plenamente las potenciales necesidades de empleo relacionadas con la puesta en marcha del TLCAN.

Evaluación de los efectos del TLCAN en el empleo

¿Qué tan grande fue el efecto laboral relacionado con el TLCAN? ¿Se usaron las métricas adecuadas para evaluar los proyectos en los cuales se invirtieron los recursos y las regiones geográficas en que se invirtieron tales recursos?

Hemos hecho una revisión de la bibliografía especializada sobre las fortalezas y debilidades de las principales metodologías y métricas que se utilizaron para evaluar los efectos regionales en el empleo provocados por el TLCAN, así como las que se utilizan para evaluar las inversiones en los programas de ajuste comercial. Luego, intentaremos

determinar un conjunto de buenas prácticas de evaluación para compararlas con las técnicas empleadas por el PIAC.

Encontramos que hay convergencia entre las evaluaciones académicas y políticas a propósito de los efectos en el empleo de la integración económica posterior al TLCAN (900 mil) y el número real de beneficiarios de varias políticas de ajuste comercial, incluidos AAC, APE, ADR y el PIAC del BDAN de 1994 a 2017.

Si bien es cierto que el desplazamiento de 900 mil personas de sus puestos laborales representa un número significativo (sobre todo si se es parte de las familias afectadas), la realidad es que, durante el período de 25 años, este número se ve reducido respecto de los cambios regulares en los niveles de empleo en una economía tan grande como la de los Estados Unidos, donde mensualmente el cambio en el nivel de empleo ronda entre uno y dos millones de puestos de trabajo. Incluso, en términos de regiones específicas, la distribución del desplazamiento del empleo es bastante escasa (véase el mapa 14).

Acercamientos metodológicos alternativos

Programa AAC/Public Citizen

Public Citizen posee una base de datos (2017) en la que se pueden realizar búsquedas de los trabajadores que han sido removidos de sus puestos de trabajo como consecuencia del incremento de las importaciones o por relocalización de la producción. El Departamento de Trabajo certifica a estos trabajadores en su programa de AAC, que brinda a los trabajadores despedidos capacitación y beneficios de desempleo extendidos. Por medio de esta base de datos, Public Citizen estima que más de 930 mil trabajadores estadounidenses han sido certificados bajo el programa AAC, es decir, que han perdido sus puestos de trabajo como consecuencia del TLCAN. Sin embargo, Public Citizen plantea que el programa AAC no ofrece una lista integral de las empresas o trabajos que han sido relocalizados o que han desaparecido por la competencia de importaciones (2017).

Economic Policy Insitute

El Economic Policy Institute estima que “el déficit comercial de los Estados Unidos con México hasta el año 2010 había desplazado un nivel de producción que podría haber sostenido 682 900 empleos en los Estados Unidos; a causa del superávit comercial previo al TLCAN, todos estos trabajos habían sido removidos o relocalizados por el TLCAN” (Scott, 2011, p. 2). Hasta el año 2010, el déficit comercial de los Estados Unidos con

México, que sumó 97.2 mil millones de dólares, desplazó 682 900 puestos de trabajo en los Estados Unidos, de los cuales 116 400 son probablemente pérdidas de empleos en toda la economía, puesto que fueron recortados entre 2007 y 2010, cuando el mercado laboral de los Estados Unidos severamente deprimido (Scott, 2011, p. 1).

Modelo Armington del NAID

El UCLA NAID Center ha desarrollado un enfoque metodológico alternativo para monitorear y evaluar los potenciales efectos del comercio en el empleo. Tal esquema se basa en la utilización de modelos de funciones agregadas de equilibrio parcial (Elasticidades Constantes de Sustitución) a un nivel sectorial de cuatro dígitos del SIC, lo que permite estimar el efecto en la demanda de producción doméstica de los Estados Unidos para determinados niveles de importación. Estas estimaciones de producción se traducen posteriormente en requerimientos del factor trabajo (empleos) utilizando coeficientes laborales de insumo-producto (directos e indirectos). Mediante el uso de modelos econométricos para estimar las elasticidades de Armington, estas funciones intentan contabilizar la complementariedad de la producción entre los Estados Unidos y un determinado país en cada sector específico.

La utilidad de estos modelos de equilibrio parcial es aislar el efecto específico de las importaciones y demostrar que incluso en el escenario más exagerado —con demanda y productividad fijas— el efecto potencial en el empleo es relativamente bajo. Si sumamos estas estimaciones en todos los sectores,¹ encontramos que el efecto total no es desmesurado (970 mil) durante un período de 25 años.

Evaluación de la capacidad del PIAC para tratar los efectos relacionados con el TLCAN

¿Qué tan efectivo fue el PIAC al tratar los efectos relacionados con el TLCAN? ¿Qué porcentaje del total de la estimación de efecto del TLCAN sobre el empleo estaba cubierto por el PIAC? ¿Se utilizaron los recursos del PIAC en los lugares donde los efectos del TLCAN fueron más extremos? En esta sección se realiza una serie de ejercicios comparativos y contrafactuales con el propósito de determinar qué tan efectivos fueron los criterios de elegibilidad y las capacidades financieras del PIAC para tratar los efectos estimados del empleo comunitario y las necesidades de inversión.

¹ Puesto que se trata de estimaciones de equilibrio parcial, no se tiene una base teórica sobre la cual agregarlos ni sobre la cual interpretar la magnitud de las sumas. Pero, ciertamente, la suma es una sobreestimación del verdadero efecto en el equilibrio general.

Comenzaremos haciendo un análisis comparativo entre los condados efectivamente elegibles del PIAC y los trabajadores desplazados y el conjunto de efectos del condado y de los trabajadores afectados según los datos estimados del programa de AAC.

El cuadro 19 presenta los datos anuales de las estimaciones de los condados y trabajadores elegibles del PIAC que usan un criterio limitado en comparación con los condados y trabajadores elegibles, que utilizan los criterios más amplios del programa de AAC. Los resultados de esta comparación muestran que las AED elegibles por el PIAC concentran menos de un tercio (27.12 %) de los condados elegibles por AAC y que han sido afectados por el TLCAN. Los condados elegibles por el PIAC concentran únicamente 30.51 por ciento de los trabajadores elegibles para AAC. El programa de la Agencia Federal del PIAC, que subsidió cuotas mediante préstamos APE y ADR, probablemente generaba, con base en un criterio limitado, aproximadamente 21 por ciento de reconstrucción de los trabajadores elegibles por AAC (que usaba un criterio más amplio) en las AED del PIAC.

Cuadro 19. Condados elegibles por PIAC bajo el actual “criterio limitado” (AAC y tasa de desempleo “>+1”) comparado con el “criterio ampliado” (AAC, sin importar tasa de desempleo)

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
<i>Año</i>	<i>Número de condados elegibles bajo AAC (criterio ampliado)</i>	<i>Número de condados elegibles bajo AAC y tasa de desempleo “>+1” (criterio limitado)</i>	<i>Número de condados elegibles bajo criterio limitado del PIAC/número de condados elegibles bajo criterio ampliado</i>	<i>Número estimado de trabajadores (criterio ampliado)</i>	<i>Número estimado de trabajadores (criterio limitado) PIAC</i>	<i>Número estimado de trabajadores bajo criterio limitado PIAC/trabajadores bajo criterio ampliado</i>
1994	42	11	26.19%	6 498	3 022	46.51 %
1995	85	26	30.59%	11 836	5 070	42.84%
1996	158	63	39.87%	28 311	12 160	42.95%
1997	168	64	38.10%	26 636	10 771	40.44%
1998	167	40	23.95%	29 822	8 583	28.78%
1999	264	74	28.03%	51 967	14 599	28.09%
2000	366	87	23.77%	81 347	25 031	30.77%
2001	207	53	25.60%	45 146	11 832	26.21 %

(continúa)

(continuación)

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
<i>Año</i>	<i>Número de condados elegibles bajo AAC (criterio ampliado)</i>	<i>Número de condados elegibles bajo AAC y tasa de desempleo ">+1" (criterio limitado)</i>	<i>Número de condados elegibles bajo criterio limitado del PIAC/número de condados elegibles bajo criterio ampliado</i>	<i>Número estimado de trabajadores (criterio ampliado)</i>	<i>Número estimado de trabajadores (criterio limitado) PIAC</i>	<i>Número estimado de trabajadores bajo criterio limitado PIAC/trabajadores bajo criterio ampliado</i>
2002	9	1	11.11 %	2 129	420	19.73 %
2003	45	19	42.22 %	4 520	1 353	29.93 %
2004	129	34	26.36 %	15 064	4 143	27.50 %
2005	195	58	29.74 %	27 169	8 369	30.80 %
2006	205	56	27.32 %	31 042	11 953	38.51 %
2007	268	66	24.63 %	39 642	9 348	23.58 %
2008	248	68	27.42 %	47 464	12 989	27.37 %
2009	58	20	34.48 %	9 038	3 139	34.73 %
2010	76	26	34.21 %	8 109	3 431	42.31 %
2011	83	18	21.69 %	8 696	2 108	24.24 %
2012	103	23	22.33 %	14 394	3 825	26.57 %
2013	129	27	20.93 %	18 016	3 364	18.67 %
2014	96	22	22.92 %	12 816	4 659	36.35 %
2015	118	18	15.25 %	25 224	6 163	24.43 %
2016	15	3	20.00 %	1 446	340	23.51 %
<i>Total</i>	3 234	877	27.12 %	546 332	166 672	30.51 %

Fuente: Public Citizen (2017); U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics (2019a); U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics (2019b).

Por tanto, el criterio de elegibilidad limitado del PIAC del BDAN para las AED fue capaz de identificar la mayoría de los terribles casos de condados afectados con tasas de desempleo superiores al promedio nacional. Sin embargo, los recursos del PIAC para el ajuste comunitario e inversión no estaban disponibles para apoyar las áreas afectadas por el TLCAN con tasas de desempleo inferiores al promedio nacional, que constituyen la gran mayoría de los condados y trabajadores certificados para AAC.

Ejercicio contrafactual del PIAC

Ahora realizamos un análisis contrafactual para determinar el efecto que acarrea el uso de criterios de elegibilidad más amplios para el uso de los recursos del PIAC, en comparación con los criterios limitados históricamente puestos en práctica. El uso de la elegibilidad alternativa más amplia del PIAC, que eliminaría el requisito de una tasa de desempleo relativamente alta, podría significar una cobertura de 100 por ciento de los trabajadores elegibles para AAC, en lugar del 30 por ciento actual.

Utilizando este criterio contrafactual, se logra identificar cuántos recursos adicionales hubieran sido necesarios para cumplir con las necesidades dentro del marco de un criterio más amplio y cómo esos recursos pudieron haberse asignado de forma distinta. El cuadro 20 muestra los resultados del ejercicio contrafactual, asumiendo que el PIAC podría haber utilizado una cantidad proporcional de recursos para cubrir los criterios más amplios, incluidos todos los trabajadores y condados certificados para AAC. Un incremento en la financiación y en el enfoque geográfico de elegibilidad del 100 por ciento de los trabajadores y condados elegibles para AAC implicaría necesariamente un incremento en los recursos del PIAC de 15.2 a 505.9 millones de dólares. Este aumento en los recursos del PIAC habría facilitado la movilización enfocada de 7.9 a 18.7 mil millones de dólares en préstamos del tipo APE y ADR, requeridos para crear suficientes puestos de trabajo nuevos. El amplio rango de requerimientos de préstamos APE/ADR se debe a la utilización de estimaciones alternativas de préstamos basados en datos históricos del APE EIPE (14 500 dólares por trabajo),² en comparación con los datos históricos del PIAC (34 315.81 dólares por trabajo) (véase *supra*, en cuadro 12, la información correspondiente a “Combinado”).

²Utilizando datos del programa EIPE de la Administración de Pequeñas Empresas (APE), el informe revela que desde 1995-2014 las pequeñas empresas crearon cerca de 3 millones de nuevos empleos, con una inversión promedio de EIPE de 14 500 dólares por trabajo. Además, las pequeñas empresas mantuvieron 6.5 millones de empleos con una inversión promedio por parte de EIPE de 4 500 dólares por trabajo —trabajos que de lo contrario podrían haberse perdido por esas compañías a causa de la falta de capital. Las inversiones fueron especialmente efectivas para crear trabajos en las pequeñas empresas financiadas por EIPE (Schimpp, 2017).

*Cuadro 20. Ejercicio contrafactual utilizando “criterio ampliado” de PIAC:
generación de empleo e inversión total de PIAC*

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
<i>Año</i>	<i>Condados certificados con ampliación</i>	<i>Trabajadores certificados con ampliación</i>	<i>Costo anual de agencia PIAC</i>	<i>Total de préstamos APE/ADR</i>	<i>Movilización</i>
1994	42	6 498	6 017 148	94 221 000	222 985 368
1995	85	11 836	10 960 136	171 622 000	406 164 176
1996	158	28 311	26 215 986	410 509 500	971 520 276
1997	168	26 636	24 664 936	386 222 000	914 040 976
1998	167	29 822	27 615 172	432 419 000	1 023 371 752
1999	264	51 967	48 121 442	753 521 500	1 783 299 572
2000	366	81 347	75 327 322	1 179 531 500	2 791 503 652
2001	207	45 146	41 805 196	654 617 000	1 549 230 136
2002	9	2 129	1 971 454	30 870 500	73 058 764
2003	45	4 520	4 185 520	65 540 000	155 108 320
2004	129	15 064	13 949 264	218 428 000	516 936 224
2005	195	27 169	25 158 494	393 950 500	932 331 404
2006	205	31 042	28 744 892	450 109 000	1 065 237 272
2007	268	39 642	36 708 492	574 809 000	1 360 354 872
2008	248	47 464	43 951 664	688 228 000	1 628 774 624
2009	58	9 038	8 369 188	131 051 000	310 148 008
2010	76	8 109	7 508 934	117 580 500	278 268 444
2011	83	8 696	8 052 496	126 092 000	298 411 936
2012	103	14 394	13 328 844	208 713 000	493 944 504
2013	129	18 016	16 682 816	261 232 000	618 237 056
2014	96	12 816	11 867 616	185 832 000	439 793 856
2015	118	25 224	23 357 424	365 748 000	865 586 784
2016	15	1 446	1 338 996	20 967 000	49 620 936
<i>Total</i>	3 234	546 332	\$505 903 432	\$7921 814 000	\$18 747 928 912

Fuente: Public Citizen (2017); S. Lopez Gaona, comunicación personal (11 de octubre de 2019); U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics (2019a); U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics (2019b).

El ejercicio contrafactual de ampliar los criterios del PIAC para incluir a los trabajadores y condados certificados para AAC indica que casi todo el desplazamiento laboral provocado por el TLCAN podría haberse tratado adecuadamente con un aumento razonable en los gastos del PIAC (20 millones de dólares al año). La mayor parte de los incrementos proyectados para los programas de préstamos APE/ADR podría haber implicado una menor relocalización de los recursos utilizados por estos programas federales para necesidades de ajuste comunitario e inversión mejor enfocadas. La relocalización de los gastos de 7.9 a 18.7 millones de dólares en APE y ADR podría haber representado un reducido porcentaje (3-6%) del total de préstamos del APE/ADR durante el período posterior al TLCAN, mucho de lo cual hubiera sido asignado a los condados afectados.³

Implicaciones del análisis de resultados

¿Qué nos indica este nuevo examen de las métricas de inversión y evaluación del PIAC acerca de las diferentes formas de comprender el TLCAN, su efecto en el empleo y otras fuerzas sociales, regionales, tecnológicas y económicas que pudieron haber afectado el empleo en las AED?

La conclusión general de este informe es que la misión original del PIAC del BDAN era posible tanto respecto de la identificación de la naturaleza y magnitud de los retos provocados por los ajustes del TLCAN como del otorgamiento de recursos proporcionales de una manera críticamente catalítica para mejorar las inversiones de ajuste enfocados en la comunidad. Significativamente, se puede demostrar que la rentabilidad de las actividades del PIAC es un programa perfectamente escalable con un presupuesto que, al poder manejarse, podría emprender de forma plena los desafíos en términos de empleo que representó la implementación del TLCAN. Además, una integración bien coordinada entre las actividades del PIAC y otros programas del gobierno de los Estados Unidos (como el APE y ADR), en conjunto con la financiación del sector privado, puede demostrar que se generan recursos más que suficientes para tratar las necesidades de ajuste comunitario e inversión generadas por el TLCAN en los Estados Unidos.

³Los cálculos más aproximados podrían realizarse con datos de préstamos del APE y ADR por condado y por año.

Estudios de caso en la implementación de proyectos comunitarios del PIAC

Luego de hacer una revisión histórica y geográfica de la trayectoria del programa de inversiones y elegibilidad del PIAC, concentremos nuestra atención en la efectividad de proyectos específicos, préstamos y programas de asistencia técnica, tanto en su diseño como implementación. Los casos de estudio seleccionados ofrecen una perspectiva sobre el porcentaje de éxito, obstáculos y lecciones a lo largo de la existencia de los programas, desde su concepción hasta el presente.

En un trabajo en conjunto con personas que han formado o forman parte del personal del PIAC, hemos seleccionado cinco casos de estudio que se someterán a evaluación en el presente capítulo. La selección ha procurado incluir un rango geográfico representativo, una combinación de proyectos de asistencia técnica (AT) y de subvenciones y apoyo directo a préstamos, una variedad de proyectos de distinto tipo y una extensión durante el período de tiempo desde las primeras subvenciones y préstamos a principios de la década de 2000 hasta el presente. Estos proyectos se analizan desde el punto de vista de las adjudicaciones, más que por los desembolsos individuales, incluidos préstamos directos y subvenciones del PIAC y, en algunos casos, una combinación de ambos a lo largo del tiempo. Creemos que los casos de estudio, que cubren los años que van del 2001 al 2016, suponen una muestra representativa del apoyo que brindó el PIAC durante tal período.

Los criterios para la evaluación de los proyectos son:

- 1) Cumplimiento de las metas de creación o retención de empleos (indicado en los informes finales de cada proyecto).
- 2) Estado actual de la inversión y creación/retención de empleos (determinado a partir de entrevistas en el 2018).
- 3) Efectos positivos (o negativos) adicionales donde la información disponible permite el análisis, como en 1) infusión de capital o apalancamiento de fondos adicionales

- como resultado directo del proyecto; 2) creación de capacidades en planeamiento y gobernanza local a largo plazo; 3) sostenibilidad.
- 4) Obstáculos enfrentados y capacidad de acción para superar obstáculos.
 - 5) Evaluación subjetiva del efecto en el entorno laboral de la comunidad en función del número y la calidad de los empleos creados, las poblaciones atendidas, el desarrollo de capacidades en el desarrollo comunitario y la capacitación laboral para la transición económica en virtud de los diferentes programas.

Las principales instituciones beneficiarias a las cuales se adjudicaron proyectos y que se evalúan en este informe son:

- 1) Georgia Southern University Research and Service Foundation.
- 2) South Texas Trade Adjustment UTSA. Small Business Development Center (SBDC).
- 3) Martin County Economic Development Corporation (MCEDC) North Carolina.
- 4) Carolina FarmLink.
- 5) Northern Economic Development Initiatives.

Georgia Southern University Research and Service Foundation

Tipo de asistencia: Proyecto de subvención por tres años para proporcionar los servicios del Campus Georgia Southern City y ayudar a los empresarios y propietarios de pequeñas empresas en los condados rurales de Jeff Davis, Jefferson, Lincoln, Telfair y Wilkes, los cuales constituyen Áreas Elegibles Designadas (AED) para el estado de Georgia (Shallmangsu, 2013).

Período de subvención: 03 de abril de 2013 a 31 de abril de 2016.

Monto de subvención: 295 927 dólares.

Área elegible: Condados Jeff Davis, Lincoln, Telfair, Jefferson y Wilkes, Georgia.

Entrevistado: Dominique Halaby, Georgia Southern University, Business Innovation Group.

Esta subvención se creó para apoyar a las áreas no fronterizas afectadas por el TLCAN en lo que toca al empleo. El director del proyecto tuvo contacto previo con el PIAC y el BDAN en Texas antes de mudarse a la Universidad del Sur de Georgia. Él fue el encargado de desarrollar una propuesta centrada en la creación de capacidad para movilizar los activos locales y los recursos estatales y externos, disponibles para generar y preservar empleos, así como para establecer vínculos fuertes y efectivos entre las comunidades de negocios y los programas de universidades locales. El resultado fue el programa GENIE, el cual se describe como

una incubadora de negocios virtual basada en la web, enfocada en ayudar a empresarios y propietarios de pequeñas empresas en condados con dificultades económicas en Georgia. El propósito de GENIE es ayudar a crear y retener empleos en Georgia aprovechando el poder del emprendimiento. GENIE es una subvención respaldada por el Programa de Inversión y Ajuste Comunitario (PIAC), que ayuda al sector privado a crear nuevos empleos y preservar los ya existentes que corren el riesgo de perderse en comunidades que sufrieron pérdidas de empleo atribuidas directa o indirectamente al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). La participación del GENIE se encuentra abierta a las partes interesadas en Georgia, con esfuerzos centrados en los condados de Jeff Davis, Jefferson, Lincoln, Telfair y Wilkes (Business Innovation Group, 2014, párr. 11).

El director, Dominique Halaby, describió la situación al comienzo del proyecto como una en que, después de 20 años del TLCAN, muchas partes del estado se encontraban todavía enfrentando los efectos adversos como resultado del comercio internacional, agravados por la recesión de 2007-2008 (comunicación personal, 20 de marzo de 2018). Esta situación fue particularmente evidente en los textiles y algunas industrias de manufacturas eléctricas. Los condados del centro de Georgia seleccionados para participar en el proyecto cumplieron ampliamente con el requerimiento de elegibilidad de una tasa de desempleo del condado aproximadamente un por ciento superior al promedio nacional, según el censo de 2010 (Federal Reserve Bank of St. Louis, 2019):

- 1) Condado Jeff Davis: población de 15 608 personas; tasa de desempleo del 8.9 por ciento en abril de 2013 (fecha de inicio de la subvención); 5.5 por ciento en abril de 2016 (fecha de finalización de la subvención).
- 2) Condado Telfair: población de 16 500 personas; tasa de desempleo del 8.6 por ciento (aumentó al 16.8 % en junio de 2013); 8.3 por ciento al terminar el período de subvención.
- 3) Condado Jefferson: población de 16 930 personas; tasa de desempleo del 12.8 por ciento en abril del 2013 y 7 por ciento al final del período de subvención.
- 4) Condado Wilkes: población de 10 953 personas; tasa de desempleo del 10.4 por ciento al inicio y 5.6 por ciento al final del programa.
- 5) Condado Lincoln: población de 7 996 personas; tasa de desempleo del 9.4 por ciento al inicio y 5.4 por ciento al final del programa.

Estas tasas de desempleo se comparan con la tasa nacional de desempleo del 7.6 por ciento en abril del 2013 y la tasa de desempleo del 8.5 por ciento en el estado de Georgia. Es importante destacar que todos los condados en el estado (con y sin subvención) experimentaron reducciones significativas en la tasa de desempleo durante el período de

subvención, con un promedio estatal del 8.5 al 5.4 por ciento y el nacional del 7.6 al 5.0 por ciento (U.S. Department of Labor, 2019a).

La subvención del PIAC se distribuyó de una forma relativamente uniforme durante el período de tres años. La mayor parte de la subvención (219 335 dólares o 74 % del total) se destinó al pago de personal (salarios y beneficios), mayoritariamente en beneficio de asesorías para pequeños negocios e investigación económica.

Como resultado directo de la subvención que vinculó a expertos e investigadores con líderes locales, cuatro de los cinco condados diseñaron y adoptaron planes de desarrollo comunitario. Si bien es cierto que la ley y las instituciones estatales requerían dichos planes en el plano regional, no se requirió desarrollarlos para las municipalidades. Según entrevistas e información disponible, se comprobó que este ejercicio de planeación fue una herramienta muy útil. La realización de estos planes obligó a los funcionarios del condado a hacer un balance de sus propios activos y desafíos, y resultó en la adaptación de los planes de estudio de las universidades comunitarias a las necesidades laborales, para identificar las brechas comerciales y las oportunidades, al tiempo que se estudiaban las modificaciones dentro del contexto de mercados cambiantes, como el caso de una compañía que pasó con éxito de producir madera en bruto a constituirse en nicho de muebles personalizados. La vinculación con la universidad ha continuado incluso luego de haber terminado el programa y, actualmente, los condados y negocios pagan por los servicios.

Según la evaluación del director, el efecto general de la subvención fue distinto entre los diferentes condados. Mientras que en el Condado Jefferson la expansión de Battle Lumber lideró la creación y preservación de empleos, la situación política del Condado Lincoln obstaculizó el progreso y los planes. Por tanto, uno de los principales obstáculos enfrentados en este caso fue la creación de un ambiente de cooperación plena con las autoridades locales (D. Halaby, comunicación personal, 20 de marzo de 2018).

El Sr. Halaby también señala que además de la creación y preservación de empleos, en general el programa generó efectos positivos indirectos entre los que se puede anotar la capacidad para captar otros fondos, incluida la subvención OneGeorgia, que sirvió para construir una línea ferroviaria que incentivó a las compañías de madera a mantenerse y expandirse, las cuales de otra forma habrían estado en peligro de desaparecer (comunicación personal, 20 de marzo de 2018). Los análisis de brechas en la industria objetivo y en la venta minorista proporcionaron una base de datos para inversores que sigue siendo útil más allá del período de la subvención. Además, los colaboradores consideran que los proyectos que no se concretaron aún podrían llevarse a cabo en el futuro.

Creación y retención de empleo: la subvención de la incubadora virtual GENIE logró sus propósitos tanto en creación como en retención de empleo, según su informe final. Superó la meta de 20 empleos de tiempo completo al crear 35.5 empleos de tiempo com-

pleto (25 creados por Battle Lumber) y retuvo 77 empleos de tiempo completo (50 por Battle Lumber), cuando la meta era de 75 empleos de tiempo completo.

Observaciones: El equipo GENIE también logró cumplir con sus propios estándares de rendimiento, con la excepción de las referencias a *inversores ángeles* (no pudieron identificar a los inversores interesados de este tipo) y el seguimiento de seis sesiones al cuadrado, que se modificó en un programa de mentores caso por caso. Las sesiones de trabajo a veces no tuvieron concurrencia o se cancelaron por falta de interés, lo que llevó al equipo a centrarse en los recursos web. El equipo no pudo obtener fondos o inversiones bancarias tradicionales para clientes durante el período del informe.

El informe final apunta que “la subvención GENIE requirió mucho tiempo para establecer y desarrollar relaciones. Nos llevó un tiempo ganar impulso, pero una vez allí pudimos hacer bastante con los recursos disponibles” (Georgia Southern University Research and Service Foundation, 2016). Ese impulso se hizo evidente a partir del tercer año, cuando los clientes ayudaron activamente a reclutar nuevos clientes, y se espera que continúe creciendo incluso sin la asistencia del PIAC.

El programa GENIE del Grupo de Innovación Empresarial recibió un Premio a la Excelencia en Desarrollo Económico en el 2015 del Consejo Internacional de Desarrollo Económico para comunidades con poblaciones de 25 mil a 200 mil personas. El premio resaltó el trabajo del programa en las áreas rurales empobrecidas de Georgia mediante el apoyo a 23 negocios y capacitación entre estudiantes y profesores de la universidad en investigación de mercados y recursos humanos (Business Innovation Group, 2015).

*South Texas Trade Adjustment UTSA
Small Business Development Center (SBDC)*

Tipo de asistencia: Proyecto de Desarrollo de Pequeñas Empresas, Investigación y Desarrollo Estratégico.

Período de subvención: 9 de febrero del 2010 al 28 de febrero del 2014.

Monto de subvención: 779 740 dólares.

Áreas elegibles: Condados de Brewster, Brooks, Cameron, Crockett, Culberson, Dimmit, Duval, Edwards, El Paso, Frio, Hudspeth, Jeff Davis, Jim Hogg, Kinney, La Salle, Maverick, Pecos, Presidio, Real, Starr, Sutton, Terrell, Uvalde, Val Verde, Webb, Willacy, Zapata y Zavala, Texas.

Entrevistado: Al Salgado, director regional, South-West Texas Border Small Business Development Center (SBDC) Network.

El Small Business Development Center de la Universidad de Texas en San Antonio recibió una subvención de 779 740 dólares en febrero del 2010. El SBDC sostenía una

asociación con el BDAN en San Antonio, a través del cual tuvo conocimiento del PIAC. A partir de las investigaciones realizadas por esta institución, se dieron cuenta de que el trabajo realizado por el programa era compatible con el trabajo que realizaban en las comunidades rurales, por lo cual hicieron una propuesta. Empezaron con la identificación de comunidades y evaluaron la sostenibilidad de sus activos, ingresos y demografía, así como los requerimientos de ajuste de desempleo y comercio. Posteriormente, desarrollaron programas para apoyar con planeación estratégica y construcción de capacidades en estas comunidades. Al Salgado, director del SBDC, destaca que la planeación estratégica es “de suma importancia para identificar brechas y necesidades en las comunidades y para ayudarlas a conseguir fondos” (comunicación personal, 26 de marzo de 2018).

El PNR ofreció investigación, entrenamiento, planeación comunitaria y servicios de desarrollo de negocios a las AED de Eagle Ford Shale. Esta región se caracteriza por tener “comunidades rurales que experimentan dificultades económicas a causa de los efectos comerciales, infraestructura obsoleta, bajos niveles de inversión y poco o nulo crecimiento empresarial” (The University of Texas at San Antonio, 2014). En esta área, el ingreso medio de los hogares es significativamente inferior al promedio estatal de Texas y al promedio nacional. Las tasas de desempleo de estos 30 condados generalmente se encuentran por encima del promedio.

La planeación proporcionada por el SBDC ponía énfasis en la necesidad de transiciones tanto por el efecto del comercio en industrias históricamente importantes como por la reducción en la producción de petróleo de esquisto, lo que propicia el desplazamiento de trabajadores en estas industrias. El equipo de trabajo hizo el informe “Economic Impact of the Eagle Ford Shale” en conjunto con el Center for Community and Business Research en mayo del 2012, seguido de una segunda y tercera parte en octubre de ese mismo año, desglosado por condado (The University of Texas at San Antonio, 2012). El PNR también apoya el Consorcio Eagle Ford, que une el esfuerzo de localidades y negocios dentro del área, al igual que genera una red de contactos de negocio a negocio llamada Bid2Biz para los proveedores y comerciantes en las industrias de petróleo y gas. En abril del 2012, el proyecto llevó a cabo una encuesta de hogares y un estudio de oportunidades económicas. En asociación con Shell Oil y el UTSA College of Public Policy, el proyecto tuvo como resultados dos sesiones de entrenamiento en construcción de liderazgo y capacidades en el año 2014.

La mayor parte de la subvención se destinó al pago de salarios y beneficios del personal (648 385 dólares). El proyecto informa haber logrado un desempeño importante en: 1) conducción de investigaciones, entrenamiento en liderazgo y desarrollo, en parte por el “programa de construcción de capacidades municipales”, que une a funcionarios locales con líderes comunitarios y empresariales para la construcción de capacidades en necesi-

dades especiales, las cuales se identifican mediante herramientas y estudios de investigación. En total, se realizaron 85 sesiones de capacitación, así como conferencias telefónicas mensuales durante el período de la subvención, lo que benefició a 1 793 personas; 2) reuniones con líderes comunitarios para elaborar planes de trabajo y evaluaciones para las comunidades. El proyecto desarrolló una metodología efectiva para realizar evaluaciones económicas para las comunidades. El programa experimentó un aumento en la demanda como resultado de la expansión en el desarrollo de esquisto en el área, al tiempo que desarrolló herramientas para la priorización, selección y entrega en los “procesos de involucramiento comunitario” (A. Salgado, comunicación personal, 26 de marzo de 2018). La meta de alcanzar a 12 comunidades se logró y aun se superó, al cubrir un total de 21 comunidades.

Creación y retención de trabajos: El tercer y más importante estándar de rendimiento desde la perspectiva del PIAC es la creación y retención de puestos de trabajo. El proyecto logró superar la meta de crear 550 empleos, al registrar en su informe final la creación de 1 072 empleos. Además, aun cuando el propósito era preservar 420, logró conservar 424.

En las áreas seleccionadas, la creación de nuevas empresas, expansión de empresas existentes, generación de préstamos, clientes atendidos y la infusión de capital superó los objetivos estipulados. El informe registra 45 326 886 dólares en infusiones de capital, incluido un préstamo de 1.5 millones de dólares para las instalaciones de la municipalidad de Encinal como resultado de las sugerencias de un estudio realizado por el proyecto y sus socios, así como una subvención de 250 mil dólares para infraestructura de Eagle Pass como parte del Comité de Innovación de la Región Fronteriza. Otros proyectos son la construcción de una escuela vocacional que imparte temas relacionados con la industria del gas y petróleo y una biblioteca pública en Asherton, un estudio sobre la cuenca de Turquí para evaluar la viabilidad de la construcción de una represa, un plan estratégico para el Condado Uvalde y trabajos en seguridad y turismo para el Condado Zapata. Los proyectos terminados incluyen un estudio sobre vivienda, otro sobre la visión de Eagle Pass, una propuesta para el desarrollo de una zona hotelera en Falcon Lake, un plan proyectado para cuatro ciudades de los Condados Dimmit y Zavala, un estudio de evaluación del corredor sur IH-35 con perfiles comunitarios y la formación de la Coalición Sur IH-35 para su implementación y diversos estudios para las comunidades en el área.

Observaciones: El personal identificó aspectos esenciales para el éxito del programa: continuidad del compromiso, inclusión, gobernanza, conectividad y regionalismo. El director Al Salgado señala que una vez que se identifica a las comunidades y se realizan los estudios, el programa se mantiene con ellos, para convertir clientes a largo plazo: “Las redes de contactos son sostenibles, puesto que nosotros nos mantenemos ahí y los

renovamos mediante conferencias para continuar acentuando y expandiendo las relaciones incluso a futuro” (comunicación personal, 26 de marzo de 2018). La continuidad les permite adaptar programas e identificar nuevos retos.

Otro de los resultados positivos son los vínculos crecientes entre la universidad y las comunidades, incluida la Escuela de Arquitectura y Política Pública. Un aspecto importante es la capacitación en gobernanza, donde la Escuela de Política Pública y otros servicios extensivos ofrecen seminarios para funcionarios locales acerca de cómo gestionar comunidades rurales. El director destacó que la mayor parte de los líderes locales se contratan por tiempo parcial, según la lógica de que, si bien es cierto que poseen alguna experiencia en el servicio público, no es la suficiente (A. Salgado, comunicación personal, 26 de marzo de 2018). Por lo regular, tienen deficiencias en política pública relativa a la gestión de comunidades rurales. En los seminarios, alcaldes, miembros del consejo municipal y expertos se reúnen para discutir dificultades y desafíos concretos.

Salgado también destaca la importancia de la amplia inclusión en el planeamiento y la implementación de procesos (comunicación personal, 26 de marzo de 2018). Para ellos, la clave se encuentra en poner en marcha los activos e involucrar a los verdaderos actores del desarrollo económico —alcaldes y personas locales—, puesto que involucrar a todos los actores no ha sido práctica habitual. El siguiente paso fue brindar recursos a las agencias estatales y federales.

También fue importante establecer conectividad, observar grupos de comunidades con activos y desafíos semejantes para crear planes de apoyo mutuo. Por ejemplo, la subvención buscó agrupar a los exportadores comerciales en el área para enfocar la investigación y la capacitación sobre cómo hacer crecer sus negocios, utilizando información de los mercados globales, mercados canadienses y mexicanos, requisitos logísticos, etc. Ellos también buscaban oportunidades contractuales disponibles con el gobierno.

En este sentido, el director del programa apunta a que la subvención del PIAC que facilitó la agrupación de 30 condados reveló la importancia crítica de una visión regional amplia acerca de la sustentabilidad de las comunidades rurales, con el regionalismo como la principal conexión entre las comunidades que se encuentran alejadas pero que enfrentan los mismos retos en cuanto a desarrollo de sistemas hídricos o de infraestructura o planes de turismo (A. Salgado, comunicación personal, 26 de marzo de 2018). Antes había pocos mecanismos burocráticos para crear esta clase de vínculos, así que la subvención fue útil para establecerlos a largo plazo.

Estos vínculos se crearon no sólo en el plano geográfico, sino también entre agencias. Salgado describió una situación “eminente aislada” en la que el DAEU puede ignorar qué está haciendo el Departamento de Agricultura Estatal en las comunidades y aun las otras agencias gubernamentales y privadas (comunicación personal, 26 de

marzo de 2018). Los investigadores y asesores del SBDC hicieron mapas de las agencias, necesidades y recursos que unieron estos factores en la planeación estratégica, poniendo como principales actores al DAEU, APE, Oficinas Estatales de Desarrollo Económico y Comercio y bancos locales.

Durante la entrevista de evaluación, Salgado declara: “Yo daría reconocimiento al PIAC por poder unir todos los recursos, por crear vínculos entre las agencias en los puntos donde no necesariamente trabajan juntas”. Además, señala que “Ése fue un resultado que no se encuentra en la propuesta o los informes, pero que continúa siendo muy importante” (A. Salgado, comunicación personal, 26 de marzo de 2018). La subvención del PIAC también resultó en la creación de redes de contactos con buenas prácticas como referencia para futuros proyectos.

La mayor parte de la estrategia se centró en hacer crecer los pequeños negocios existentes, con menor intensidad en la inclusión de negocios externos. Actualmente, el SBDC continúa su labor con estas comunidades, muchas de las cuales se han beneficiado por el auge petrolero de Shell Ford a partir del 2009, pero los niveles de empleo han fluctuado. Ante esto, Salgado apunta que, si bien la mayoría de los trabajos creados se mantienen en la actualidad (las cifras exactas no estaban disponibles al momento de escribir este informe), anticipan que el auge del petróleo terminará en un futuro próximo, por lo que planea la diversificación laboral a largo plazo (comunicación personal, 26 de marzo de 2018).

La subvención del PIAC permitió lograr las metas del programa del SBDC. Sin embargo, Salgado apunta que “la necesidad es tan grande hoy como lo era entonces obtener la mayor ayuda posible para las comunidades” (comunicación personal, 26 de marzo de 2018). Uno de los obstáculos más grandes afrontados fue la falta de trabajadores calificados en el campo. Otro reto importante se relaciona con la intensa rotación en el liderazgo local, así como la insuficiencia de gerencia pública, lo que ha causado problemas por malas prácticas y corrupción en el manejo de fondos públicos, así como un mal cumplimiento de marcos fiscales y legales.

El planeamiento también se ve grandemente afectado por las recesiones económicas, con una consecuente caída en la recaudación fiscal. Además, según la SBDC, las recesiones económicas tienden a afectar con mayor intensidad a las comunidades rurales. Ante una reducción en la recaudación de base, la sostenibilidad de los programas existentes se vuelve más complicada. El proceso de planeación procura tener en cuenta tales fluctuaciones, generar resiliencia y sostenibilidad en las economías locales.

Como resultado de su experiencia en esta labor, Salgado opina que el ajuste comercial no debería constituir el único esfuerzo, y afirmó que “en las comunidades rurales, el ajuste comercial debería ser un componente clave del desarrollo económico” (comu-

nicación personal, 26 de marzo de 2018). Ante la incertidumbre por el TLCAN, el ajuste comercial podría ser mucho más necesario, particularmente en los sectores que cubre esta subvención: manufactura eléctrica, servicios, agricultura a pequeña escala y ventas vulnerables a los cambios en los términos comerciales.

Por último, cuando se solicitó resumir la diferencia que representaba el trabajo realizado en las comunidades mediante la subvención del PIAC, Salgado afirmó: “La diferencia radica en la base de conocimiento que brindamos a los líderes, el verdadero proceso de trabajo por medio del análisis de sus activos en busca de la sostenibilidad” (comunicación personal, 26 de marzo de 2018). Asimismo, dijo que esta contribución tendrá forma a largo plazo, “que el conocimiento funciona año tras año, proyecto tras proyecto. Tal es el efecto de sostenibilidad de este proyecto” (comunicación personal, 26 de marzo de 2018). El PNR planea continuar con este trabajo incluso después del cierre de la subvención del PIAC. Si hubiera financiamiento disponible por parte del PIAC, éste permitiría al PNR ampliar la implementación y alcanzar muchas más comunidades con los proyectos actuales.

Martin County Economic Development Corporation (MCEDC)

Tipo de asistencia: Proyectos.

- 1) Subvención para desarrollo de bienes y raíces: 500 mil dólares en el 2001.
- 2) Préstamos directos: 395 mil dólares.
- 3) Subvención de construcción: 275 600 dólares entre el 2014 y el 2016.

Período de subvención: 09 de enero del 2002 al 30 de mayo del 2005 (informe final); 28 de abril del 2014-30 de abril del 2016.

Monto de subvención: para los montos, véase *supra*.

Áreas elegibles: Condado Martin, Carolina del Norte.

Entrevistado: Jason Semple, presidente, Martin County Economic Development Corporation.

El MCEDC supo de la posible elegibilidad para el apoyo de PIAC de una entidad regional de desarrollo y mercadeo que ya no opera actualmente. Como resultado del TLCAN, el condado sufrió una significativa pérdida de empleos, concretamente en el sector de textiles (Fruit of the Loom, Parkdale) y manufacturas. Este proceso se mantiene, sobre todo en el ámbito de los textiles, como evidenció el recorte de 97 trabajadores de la fábrica de algodón Parkdale en el 2017 (Ohnesorge, 2017).

El documento oficial de la subvención apunta que el condado Martin perdió ingresos fiscales como resultado del cierre de la capacidad industrial (empresas) y, consecuentemente, buscaba “diversificar su base fiscal atrayendo a nuevas industrias” (J. Semple, comunicación personal, 19 de marzo de 2018). El condado cumplió con el criterio de

tener una tasa de desempleo superior en 1 % al promedio nacional: en el 2002, año de la primera subvención, el condado reportó un tasa de desempleo de 7.1 por ciento según el Banco de la Reserva Federal (Federal Reserve Bank of St. Louis, 2019).

Detalles de la subvención PIAC del 2002: Durante ese año, el Martin County Economic Development Corporation recibió una subvención de 500 mil dólares en la categoría de “desarrollo de bienes y raíces”. Esta subvención fue utilizada “para compensar los costos de reequipamiento y modernización del edificio y permitir que la División de Productos PENCO de la Vesper Corporation se moviera y expandiera en el área” (Martin County Economic Development Corporation, 2016). Según el resumen del proyecto, este edificio se construyó sobre lo que anteriormente fueron las instalaciones del Dyersburg Corporation Alamac Knits, una fábrica de textiles cerrada como resultado directo del TLCAN. La subvención del PIAC fue parte de una iniciativa público-privada que aportó un total de 11.2 millones de dólares, según también el documento que sintetiza las características del proyecto. PENCO, empresa encargada de manufacturar productos metálicos, trasladó sus instalaciones de manufactura en la Costa Este a Hamilton, en el Condado de Martin; además, relocalizó sus oficinas centrales en Greenville, Carolina del Norte. De la inversión obtenida en el proyecto, los registros muestran que el Departamento de Comercio de Carolina del Norte otorgó una subvención del tipo Building Reuse al Condado de Martin por un valor de 220 mil dólares, que debía utilizarse para remodelaciones. En este proyecto, el condado aportó 11 mil más 7 mil dólares para apoyo administrativo, mientras que PENCO otorgó 209 mil dólares en inversión (Martin County Board of Commissioners, 2015).

Luego de la subvención, se realizó una serie de préstamos directos por montos de 550 mil dólares en julio del 2002; 1 millón 310 mil dólares en julio de 2004 y 395 mil dólares en septiembre del 2006, los cuales, al momento de escribir este informe, ya se habían pagado por completo. Los préstamos directos tenían una meta de creación/retención de 169 empleos, propósito que pudo lograrse (véase cuadro 13). El préstamo de 395 mil dólares fue destinado a la Ciudad de Williamson, condado de Martin, con el objetivo de asistir al Martin County Economic Development Corporation en la adquisición de las instalaciones de una empresa manufacturera que había cerrado operaciones recientemente. Caraustar, empresa especializada en el envasado de productos, se había trasladado a Tultitlán, México; el objetivo era evitar atraer industrias con baja creación de empleo y, en cambio, atraer/mantener industrias de alta creación de empleos como las compañías farmacéuticas. La EDC se asoció con el NC Agricultural Finance Authority, lo que proporcionó recursos por 405 mil dólares, de conformidad con las reglas del PIAC, las cuales restringen la financiación a no más del 49 por ciento del monto del proyecto, en este caso una modernización de 800 mil dólares.

Creación y retención de empleos: Según el reporte final, el proyecto de subvención del 2002 no cumplió el propósito de crear 300 empleos, al generar únicamente 261 en su punto máximo y estabilizarse en 239 por cierto tiempo, luego de lo cual cayó al número actual de 160, aproximadamente. Según el informe final, estos resultados fueron consecuencia de una economía débil durante ese tiempo, lo que implica que hubo problemas con el programa de capacitación vocacional local (Martin County Economic Development Corporation, 2016).

Detalles de la subvención PIAC del 2014: Martin County Economic Development Corporation fue acreedora de una subvención de dos años, desde el 2014 al 2016, por un total de 275 600 dólares bajo la categoría presupuestaria de *construcción*, que se ejecutó plenamente durante el período estipulado. Se estableció que el propósito era “establecer fondos rotatorios para construir estructuras en las AED con el objetivo de atraer constantemente a nuevos fabricantes. En una asociación público-privada, el solicitante se encargará de supervisar la construcción, ocupación y venta de espacios industriales de manera cíclica” (Martin County Economic Development Corporation, 2016). La subvención financió la construcción de la estructura de un edificio terminado en diciembre del 2014 con la intención de venderlo a industrias creadoras de empleo.

Al momento de concluir el informe, el MCEDC no había logrado vender el edificio por falta de quién se interesara en su adquisición. La creación de empleo se encontraba condicionada a la venta del edificio a una empresa activa. Por tanto, el propósito de crear 60 empleos no se había logrado todavía al momento de terminar el informe. La entrevista de evaluación del año 2018 reveló que el edificio finalmente se había vendido a una empresa manufacturera de gases refrigerantes (Weitron) en el año 2017, como parte de una inversión privada de 12.8 millones de dólares (J. Semple, comunicación personal, 19 de marzo de 2018). Como producto de la venta, el dinero se utilizó para financiar la construcción de otro edificio en el mismo complejo industrial. El proyecto también otorgó fondos estatales para construir una pista principal y un ferrocarril en el parque industrial, lo que logró brindar servicio ferroviario directo. Quienes tienen a cargo las planeaciones de tales construcciones se encuentran optimistas de que el parque industrial seguirá expandiéndose como resultado de las instalaciones e infraestructura disponibles.

Creación y retención de empleos: La meta era crear 60 empleos de tiempo completo, de los cuales sólo se crearon 31. Por tanto, el proyecto no cumplió con su propósito de creación/retención de empleo.

Observaciones: En general, de los proyectos analizados, éste es el que contó con el mayor capital del PIAC. Si se tiene en cuenta la gran cantidad de capital invertido, los resultados en la creación de empleo fueron decepcionantes. Sin embargo, el MCEDC

considera que los prospectos de expansión a largo plazo son positivos. Jason Semple, presidente del proyecto, apunta que

contar con las instalaciones actuales es muy importante en lo que toca al reclutamiento de esta clase de proyectos. Según el Economic Development Partnership of North Carolina, el 83 por ciento de los proyectos concentrados en Carolina del Norte requieren de edificios, por lo que, desde una perspectiva de mercado, para poder permanecer en el *juego* se precisa de instalaciones —y no solamente de instalaciones, sino de buenas instalaciones... tener disponibilidad de productos —y buenos productos— es lo que nos ha permitido lograr algunos puestos laborales e inversiones. (Comunicación personal, 19 de marzo de 2018)

Además, Semple declara que la subvención del PIAC cubrió una brecha de financiamiento significativa que se necesitaba colmar para que el proyecto avanzara. Semple también afirmó que el proyecto recibió subvenciones estatales para capacitación laboral, infraestructura y, asimismo, permitió la participación pública en el proceso. Los colegios comunitarios, en conjunto con las compañías, desarrollan planes de capacitación laboral. Además, las subvenciones han permitido que los condados reciban compañías que son estables y crean oportunidades de trabajo, lo que contribuye a la recaudación fiscal, según informes del MCEDC (J. Semple, comunicación personal, 19 de marzo de 2018).

Semple, por lo demás, señala que “estamos aprovechando la infraestructura que nos recompensará nuevamente” (comunicación personal, 19 de marzo de 2018). El proyecto no brinda información comparativa acerca de las remuneraciones y beneficios, o sobre la raza, género o condición migratoria de los trabajadores que se encuentran en los empleos creados en relación con los que se perdieron. Sin embargo, la información sí indica que la fuerza laboral es diversa. Aunque no se logró la meta de creación de empleos, aún se tiene la expectativa de que la inversión en instalaciones e infraestructura continuará ampliando las oportunidades laborales en el futuro.

California FarmLink

Tipo de asistencia: Proyecto de subvención dirigido a Financiamiento de Pequeños Negocios.

Período de subvención: 2012-2015; 2014-2016.

Monto de subvención: 400 mil dólares. Fecha efectiva: 16 de marzo del 2012; informe final: 31 de marzo del 2015.

Segundo monto de subvención: 250 mil dólares. Fecha efectiva: 30 de abril del 2014; informe final: 30 de abril del 2016.

Área elegible: Condados de Monterey, Santa Cruz, San Benito, San Diego, Imperial y Riverside, California.

Entrevistado: Reggie Knox, director ejecutivo, California FarmLink.

California FarmLink, fundada en 1999, tiene como propósito

apoyar a granjeros que inician en el negocio, con recursos limitados, inmigrantes y otros desatendidos por las instituciones tradicionales. FarmLink ayuda a los granjeros a: 1) encontrar terrenos, desarrollar acuerdos de arrendamiento sólidos, asociarse con terratenientes para comprar granjas o realizar una transición hacia la siguiente generación; 2) participar en entrenamientos de gestión financiera y de negocios; 3) tener acceso a capital mediante los programas de préstamo de FarmLink y otros prestadores (California FarmLink, s. f.).

Las dos subvenciones realizadas por el PIAC a FarmLink ascienden a un total de 650 mil dólares desde el 2012 hasta el 2016; tales fondos se utilizaron para expandir el programa de créditos a pequeños productores en los condados seleccionados. El FarmLink tuvo conocimiento del PIAC por medio de un colega y apuntó que “como institución que brinda crédito a pequeños productores, nuestros condados con mayor colocación de créditos encajaron casi perfectamente con la selección de condados clave del BDAN” por las elevadas cotas de desempleo, concretamente crecido desempleo estacional en actividades agrícolas y granjeras (R. Knox, comunicación personal, 7 de marzo de 2018). La agricultura en el área (la industria de flores, por ejemplo) ha sido afectada gravemente por las importaciones de México a partir del TLCAN.

La organización considera que el proceso de aplicación es riguroso, pero relativamente sencillo. Algunos de los requerimientos presupuestarios parecían muy detallados. Sin embargo, la participación de la directora del programa, Sylvia Lopez Gaona, fue muy importante en el proceso, para obtener los recursos sin problemas.

Primera subvención: La organización informa que FarmLink comenzó a realizar préstamos directos en el 2011. Se detalla que “durante el período de tres años (de la primera subvención del PIAC), tanto el volumen de préstamos, el monto promedio de préstamos, los productos crediticios, la creación y retención de empleos, así como el historial de reembolso experimentaron mejorías/aumentos” (R. Knox, comunicación personal, 7 de marzo de 2018). FarmLink informa además que alcanzaron sus metas de rendimiento al 1) desarrollar planes de negocios y otras herramientas para construir una escala que facilitaría la autosuficiencia de los fondos de préstamos; 2) reclutar, entrenar y contratar consultores y personal que brindaran servicios de suscripción, embalaje y asistencia técnica; 3) renegociar acuerdos según las necesidades de los servicios de préstamos; 4) brindar asistencia técnica individual en planeación de negocios y financiación de

granjas para 120 potenciales nuevos granjeros; 5) brindar asistencia técnica profesional rigurosa sobre planeación de negocios, gestión financiera e inicio de granjas para, al menos, 30 solicitudes de préstamos por parte de nuevos granjeros o granjeros no atendidos por el sistema tradicional; 6) promover programas de oportunidades de crédito y desarrollar un grupo de prestatarios a través de mercadeo y divulgación; 7) monitorear los resultados de los préstamos; 8) reportar datos sobre prestatarios y 9) generar informes semestrales.

Creación y retención de empleo: El propósito al final del período de tres años era crear 115 empleos. El proyecto logró dar 176.5 empleos, con lo que evidentemente superó su meta. En cuanto a retención de empleos, el objetivo para el final del período de tres años era de 135 y el resultado final fue 335.5.

Segunda subvención: Ésta tuvo como propósito expandir el programa de microcréditos agrícolas establecido en una ronda de subvenciones previa con asistencia del PIAC. El proyecto propuesto utilizará capital asegurado del sector privado, con fondos del PIAC como apalancamiento, y recursos de las garantías de créditos del DAEU. El solicitante incrementará su volumen de crédito, así como la autosuficiencia del programa (R. Knox, comunicación personal, 7 de marzo de 2018).

Una vez más, FarmLink informó que la subvención les permitió mejorar y expandir su programa al otorgar un total de 76 créditos a “agricultores con recursos limitados, de pequeña escala, marginados y minoritarios en las Áreas Elegibles Designadas” (R. Knox, comunicación personal, 7 de marzo de 2018). Este programa sumó 2 414 040 dólares en préstamos. La organización tuvo la posibilidad de contratar analistas de créditos e invertir en desarrollo profesional. Además, fueron capaces de integrar sus programas de acceso a crédito y tierras, así como de abrir oficinas en Watsonville. FarmLink logró cumplir con sus metas de rendimiento en áreas como capacitación profesional, compra de *software*, créditos otorgados por medio de socios y asistencia técnica, incremento en las relaciones de distribución y mercadeo para programas de crédito, mejoramiento en procesos de revisión, capacitación en aseguramiento de créditos, reclutamiento de profesionales en áreas crediticias para la Junta Directiva y desarrollo de un sistema de contabilidad de créditos.

Creación y retención de empleos: El propósito durante dos años era crear 105 empleos; el número de trabajos otorgados fue de 106.5. En cuanto a retención de empleos, la meta era de 262, pero el programa alcanzó los 339.5, lo que por tanto supone que logró superar las metas de creación y retención de empleos.

Observaciones: FarmLink observa que como resultado de su intensa trayectoria de crecimiento en lo que hace a capacidad crediticia y a otros indicadores, han conseguido que la institución siga recibiendo consultas y solicitudes. El director ejecutivo, Reggie

Knox, plantea que las necesidades de la organización se alinearon muy bien con el programa, lo que les permitió lograr y superar sus metas de creación de empleo:

Los fondos del PIAC BDAN llegaron en un momento oportuno... llegaron pronto a nuestro fondo de préstamos, ayudando a estabilizarnos y hacernos crecer hasta convertirnos en una organización financiera estable en un momento en el que necesitábamos el capital. Desde entonces, hemos crecido y ayudamos a los negocios a crear y retener incluso más trabajos que en los tiempos de los fondos del BDAN... todo se trató de inyectar capital a una organización que tenía su enfoque en las regiones de bajos ingresos que estaban iniciando. El capital fue clave para nuestro crecimiento y estabilidad (R. Knox, comunicación personal, 7 de marzo de 2018).

El director apunta que los pequeños negocios enfrentan escasez de capital, necesidad que busca cubrir el programa (R. Knox, comunicación personal, 7 de marzo de 2018). La demanda es muy alta en las comunidades de agricultores, donde el 70 por ciento de sus clientes son agricultores latinos que en el pasado fueron trabajadores agrícolas, convirtiéndose luego en administradores de sus propios negocios. El programa complementa el DAEU, que, según dicen, no llega a estas comunidades y está logrando hacer una diferencia para los pequeños agricultores al proporcionar capital y asistencia técnica.

El PIAC del BDAN requería un enfoque en la creación de empleos, lo que a menudo es un objetivo de las Instituciones Financieras de Desarrollo. Sin embargo, para FarmLink, fue el PIAC el que ejerció presión sobre ellos para tomar más en serio el objetivo de creación de empleos. Luego, ellos desarrollaron encuestas y metodologías sobre creación y retención de empleos. Esta ha sido, hasta la fecha, una métrica de suma importancia para la planeación estratégica.

El proyecto destacó que las expectativas de que los agricultores pudieran acceder al financiamiento comercial tradicional después de 1 o 2 años de préstamos de FarmLink resultó ser poco realista. En lugar de ello, se encontró que los agricultores necesitaban entre 3 y 5 años para establecer líneas de crédito personal y empresarial, lo que provoca que algunas de las metas del programa se retrasen (R. Knox, comunicación personal, 7 de marzo de 2018). Esto muestra una completa reticencia por parte de los bancos comerciales para atender las necesidades crediticias de solicitantes pequeños, minoritarios o tradicionalmente desatendidos. En este caso, también vemos beneficios de las subvenciones y el apoyo otorgado más allá del período inicial, específicamente en el desarrollo de proyectos a largo plazo y de expansión de servicios.

Northern Economic Development Initiatives

Tipo de asistencia: Proyectos de desarrollo de negocios.

Período de primera subvención: 29 de noviembre del 2001-30 de marzo del 2005.
Monto: 204 850 dólares.

Período de segunda subvención: 15 de febrero del 2008-31 de mayo del 2010.
Monto: 200 mil dólares.

Período de tercera subvención: 05 de febrero del 2010-29 de febrero del 2012.
Monto: 100 mil dólares (AT).

Período de cuarta subvención: 21 de marzo del 2012-30 de septiembre del 2014.
Monto: 100 mil dólares (AT).

Áreas elegibles: Condados de Gogebic, Ontonagon, Iosco, Michigan.

Entrevistado: Dennis West, presidente, Northern Initiatives.

La Northern Economic Development Initiatives (NI) es una institución comunitaria de desarrollo financiero “que otorga créditos y servicios de negocios a pequeñas empresas y emprendedores” en los estados de Michigan y Wisconsin (D. West, comunicación personal, 12 de marzo de 2018). El proyecto se enfocó en la creación e implementación de planes de desarrollo estratégico para las regiones de los Condados de Ontonagon y Gogebic, principalmente en turismo. Estos condados han experimentado altas tasas de desempleo, han perdido población durante los últimos 50 años y perciben únicamente el 60 por ciento del ingreso medio estatal, según el presidente de NI, Dennis West, quien informa que conocieron el PIAC por su representante en el Congreso (D. West, comunicación personal, 12 de marzo de 2018).

El área norte de la península se vio afectada por una pérdida de empleos con la contracción de la industria forestal, así como por la caída del precio del cobre que afectó la minería, específicamente la mina White Pine, la cual tuvo que cerrar. El presidente no era consciente de la conexión específica con el TLCAN. Esto suele ser común entre los proyectos en la medida en que los requerimientos de elegibilidad no se encuentran estrictamente relacionados mediante un vínculo causal directo (D. West, comunicación personal, 12 de marzo de 2018).

El NI encontró que los procedimientos de solicitud y financiamiento eran claros y relativamente sencillos, pero que también dependía de lo que consideraba la capacidad de asistencia de los oficiales del PIAC. En general, las subvenciones se concentran en el desarrollo de actividades de turismo natural anual mediante la identificación de recursos para negocios locales.

Primera subvención: la primera subvención se utilizó para crear un fondo de préstamos rotatorios para créditos de riesgo moderado dirigido a pequeños negocios en los condados de Ontonagon y Gogebic. El primer préstamo se destinó al cultivo de plantas transgénicas en una antigua mina de cobre. Este proyecto preservó trabajos de la compañía, al tiempo que el personal evaluó el maíz, tabaco y otros cultivos en el lugar. Otros préstamos incluyeron proyectos en manufacturas y servicios. El éxito de estos préstamos permitió al NI superar su meta de creación de empleo.

Creación y retención de empleo: El fondo de créditos rotatorios respaldado por la subvención del PIAC estableció que crearía 18 empleos y que retendría 3.25. El informe final registró que se crearon 35.5 empleos y que se retuvieron 182.75. El rendimiento del proyecto superó sus expectativas.

Segunda subvención: Esta subvención también se utilizó para el fondo de créditos rotatorios. El capital permitió al NI otorgar un préstamo de 150 mil dólares a Agates LLC para que adquiriera el complejo de esquí Big Powder Horn Mountain, lo que supuso una operación que pasó de estacional a otra de una ronda anual durante el 2010. Este capital, que también permitió realizar mejoras en la propiedad, sirvió para crear nuevos empleos con remuneraciones que iban del salario mínimo hasta 15.50 dólares por hora.

Creación y retención de empleos: La meta, crear 10 empleos, no se cumplió por una mínima proporción, al crear únicamente 9.5 empleos. En cuanto a retención, se esperaba que se mantuvieran 20 empleos, pero el programa logró superar tal propósito al retener 40 empleos.

Tercera subvención: Se trató de una subvención para dar asistencia técnica al Northern Initiatives, con el propósito de

ayudar a las comunidades afectadas con el desarrollo de una estrategia de viajes/turismo centrada en los abundantes recursos naturales y tierras públicas en los condados de la península superior de Michigan en el Lago Superior... para atraer un mayor número de visitantes y estimular estancias más prolongadas. (D. West, comunicación personal, 12 de marzo de 2018)

La organización informa haber logrado los estándares de desempeño que incluyen: delineamiento de mapas de los activos naturales y culturales, dirigidos a los mercados mediante una encuesta en línea acerca de las experiencias adquiridas por los negocios de turismo en el área, desarrollo de marca y desarrollo de web (estrategia de marca *The Wilds of Michigan*), diseño web y lanzamiento, campañas en redes sociales, presentación de informes, creación de mapas de caminos, plan de sostenibilidad y necesidades de desarrollo de productos, lanzamiento de la campaña Pure Michigan, talleres de servicio

al cliente y seguimiento. El desglose de cómo se gastó la subvención de 100 mil dólares incluyó 48 500 dólares para el pago de personal y 41 mil dólares para consultores.

Creación y retención de empleos: El punto de referencia era crear 40 empleos de tiempo completo; el desempeño real supuso la creación de 30.5 empleos, lo que significa evidentemente que no se llegó a la meta. En cuanto a retención de empleo, el punto de referencia estableció 80 trabajos retenidos, propósito que al final del programa se a cumplido, al retener exactamente los 80 empleos.

Cuarta subvención: Esta subvención, que supuso la continuación de la tercera, que se destinó a la asistencia técnica, también se centró en el desarrollo turístico, con la descripción de los actos del *Wilds of Michigan*, lanzamiento de asociaciones, desarrollo profesional, reuniones de socios y el informe sobre la marca.

Creación y retención de empleos: El objetivo fue crear 30 empleos y retener 60. Se logró crear 20.5 y se retuvieron 60 puestos de trabajo. Por tanto, la subvención no logró su objetivo de creación de empleo. El informe semestral (sólo hay uno disponible) no especifica el problema.

Observaciones: Por la relativamente pequeña cantidad de subvenciones en el PIAC, West se refirió a ellos como

un programa de tipo boutique en el cual tuvo la oportunidad de compartir con su oficial de programa cómo iban las cosas y cuándo éstas iban a cambiar, con el fin de tener la capacidad de trabajar el programa y reflejar los cambios de trimestre a trimestre. (Comunicación personal, 12 de marzo de 2018)

Otro aspecto positivo de las subvenciones del PIAC fue la habilidad de apalancar otros recursos, tanto de capital como humanos. El proyecto *Wilds of Michigan*, por ejemplo, tuvo como prioridad pequeños negocios en turismo (proveedores de hospedaje, restaurantes, etc.), oficinas de atención a los visitantes, el National Forest Service (Servicio Nacional de Bosques) y parques estatales con el propósito de recopilar información sobre los activos disponibles y el desarrollo de mapas. West afirma:

Éramos un conjunto bastante amplio de empresas y de actores gubernamentales y sin fines de lucro que estaban coordinando esfuerzos para trabajar en estos proyectos... Todos los proyectos eran asociaciones público-privadas que involucraban una gran cantidad de instituciones y personas en el trabajo de desarrollo que luego siguió. (Comunicación personal, 12 de marzo de 2018)

El esfuerzo enfocado en comunidades específicas sirvió no sólo para que éstas se desarrollaran, sino también para llevar a cabo experiencias piloto. Además, según West,

el proyecto era importante para la comunidad desde un punto de vista psicológico, puesto que “constituía las bases sobre las cuales construir otras oportunidades” (comunicación personal, 12 de marzo de 2018). La subvención ayudó a las comunidades a “construir un puente en la transición hacia un tipo diferente de economía, una economía más diversa con más capacidad de recuperación que la que se construye exclusivamente en las industrias extractivas” (D. West, comunicación personal, 12 de marzo de 2018). Sin embargo, los nuevos empleos no ofrecen los salarios y beneficios de las minas.

Una vez más, el entrevistado destacó que, a pesar del éxito logrado, estos condados continuarán necesitando ayuda. Apuntó también que, si el programa continúa con el enfoque en las comunidades y “si puedes seguir impulsando proyectos significativos de manera sistemática en estas comunidades, esto tiene un efecto, realmente ayudaría a estimular la economía” (D. West, comunicación personal, 12 de marzo de 2018). El programa tiene un papel que desempeñar en el futuro, como catalizador de otros proyectos.

Cuando se le pregunta cuál fue el valor único del apoyo del PIAC, West responde:

La habilidad para acceder a un conjunto muy concentrado de fondos que podían utilizarse únicamente en algunos lugares realmente necesitados fue muy buena, puesto que estaba tratando de encontrar formas de catalizar oportunidades en lugares que han sufrido grandes pérdidas de trabajos y población en comunidades con poca riqueza. Esto atrae el enfoque y la atención tanto del sector privado como del sector público para trabajar de forma cooperativa. (Comunicación personal, 12 de marzo de 2018)

Algunas observaciones generales de los estudios de caso

- 1) Todos los entrevistados informaron que los procesos de solicitud, desembolso de fondos y presentación de informes fueron relativamente fáciles, sobre todo cuando se los compara con otro tipo de subvenciones federales. De manera unánime, destacaron que uno de los mayores factores para la implementación exitosa de estos proyectos fue la metodología de trabajo individual con la directora del PIAC, Sylvia Lopez Gaona, quien brindó la oportunidad de responder a preguntas y desafíos específicos, además de obtener experiencia adicional.
- 2) Todos los proyectos lograron aprovechar fondos públicos y privados, generalmente ambos. Los proyectos del PIAC sirvieron como centro para identificar y movilizar recursos y activos.
- 3) En la mayoría de los casos, los proyectos impulsaron la planificación para alcanzar el desarrollo local en comunidades necesitadas de una forma en la que no se tenía precedentes. Esto incluyó la implementación de procesos participativos para identificar las necesidades locales, vinculación con comunidades cercanas y sentar las bases para transiciones económicas futuras.

- 4) Las subvenciones del PIAC que alentaron los procesos participativos que llevaron a múltiples partes interesadas a la mesa, como los proyectos en el sur de Texas, demostraron ser más sostenibles con o sin financiamiento del PIAC. Aunque a menudo estos mecanismos resultaron difíciles de coordinar y mantener, sirvieron para establecer nuevas redes de contactos que tendieron a mantenerse más allá del período de la subvención.
- 5) Los entrevistados informaron que entre las herramientas más útiles desarrolladas por los proyectos del PIAC, se encuentran: 1) los inventarios de recursos locales (humanos, financieros y naturales) y 2) la investigación de recursos disponibles.
- 6) En muchos casos, el papel de las instituciones educativas locales y estatales (universidades, colegios comunitarios, escuelas vocacionales) fue esencial en la capacitación laboral, la investigación y la planificación. Hay una clara necesidad de mejorar y refinar estos vínculos.
- 7) Las dos subvenciones relativas a asistencia técnica que se estudian en este informe (ambas del Northern Initiatives) tuvieron bajos rendimientos en cuanto a su principal objetivo de creación de empleos. No se tuvo información suficiente para obtener conclusiones sobre los motivos del porqué no se lograron los propósitos, pero la inversión en consultores y materiales promocionales no resultó en la inversión concreta que se esperaba. Hay indicios de que los programas específicos requieren un período de tiempo más largo para concretarse, ya que proponen un plan ambicioso para la transición desde actividades extractivas abandonadas a fuentes de ingresos basadas principalmente en el turismo.

Obstáculos

- 1) El principal obstáculo que enfrentaron todos los casos fue la remoción de los funcionarios comunitarios locales. Con frecuencia, luego de haber establecido relaciones esenciales para el desarrollo exitoso de proyectos y su implementación, el personal y los funcionarios locales corrían el riesgo de ser destituidos, lo que siempre supone retrasos o retrocesos al procurar llevar a cabo los planes estipulados. Mientras que los programas y las colaboraciones no se institucionalicen, para depender menos de las relaciones interpersonales, este tipo de inconvenientes parece inevitable.
- 2) Las métricas de creación y retención de empleo inmediatas no pueden, naturalmente, predecir si la creación de empleo futura será resultado de las bases y los programas establecidos durante el período de concesión. Aunque varios proyectos no estuvieron en condiciones de cumplir sus propósitos en cuanto a la creación de empleo durante el período de la subvención, con el tiempo lograrían concluirlos al establecer, según informaron luego, programas y prácticas que continuaron multiplicando las oportunidades de empleo mucho después del período de subvención del PIAC.

- 3) Las subvenciones directas de capital para subsidiar la inversión privada generalmente tuvieron como resultado una elevada proporción de inversión para crear empleos, y en los casos estudiados condujeron a menos empleos de lo esperado y mayores demoras. Ejemplo de ello es la subvención al condado Martin, otorgada en 2002, que tenía como objetivo crear 300 empleos y creó únicamente 160, a pesar de la considerable inversión no sólo del PIAC, sino de otros fondos públicos para apoyar a la industria, en este caso los productos PENCO, y el proyecto para construir y vender un edificio en el mismo condado, que no logró venderse durante el período de la subvención, lo que provocó múltiples reajustes en las estrategias de mercadeo, a pesar de que finalmente se vendió a Weitron en 2017. Por tanto, los beneficios de la creación de empleo de los proyectos que generan infraestructura financiada con fondos públicos para venderla a empresas privadas como sitios deseables en que instalarse parece no justificar el alto riesgo asociado con esta clase de proyectos.
- 4) Los bancos comerciales y los inversionistas tradicionales continúan mostrando poco interés en poner sus fondos a disposición de préstamos para pequeñas empresas, especialmente en las áreas pobres. Las esperanzas que suponían las subvenciones o préstamos tradicionales a menudo no dieron resultados. Este problema se reflejó en el proyecto de Georgia Southern University, que informó que no pudo obtener préstamos bancarios o inversionistas del sector privado para sus clientes en la AED durante el período de la subvención. Esto indica que los programas gubernamentales deben desempeñar un papel fundamental en las transiciones económicas relacionadas con el comercio en las comunidades, al menos durante la etapa inicial.
- 5) La falta de criterios para los informes de efecto comercial específicos hizo imposible medir la relación directa entre los efectos del comercio relacionados con el TLCAN y las elevadas tasas de desempleo en las áreas seleccionadas, a excepción de información parcial histórica o anecdótica.
- 6) Los indicadores de la creación directa de empleo funcionaron bien, ya que son fácilmente cuantificables. Sin embargo, el efecto general sobre el empleo y las tendencias de empleo es difícil de medir por los factores que no se relacionan con el comercio en las diversas fluctuaciones de las tasas de desempleo dentro de las áreas elegibles. En muchos condados rurales, estas tasas son ampliamente susceptibles a fluctuaciones por la baja densidad de población, lo que las convierte en indicadores poco certeros y confiables de las verdaderas consecuencias.
- 7) No se sabe a partir de los datos si los nuevos empleos creados son comparables con los empleos perdidos por el efecto comercial en términos de salarios, beneficios y tasas de sindicación. Tampoco se puede medir si los nuevos puestos laborales emplean a sectores semejantes en términos de género, raza y condición migratoria. Esta información es importante para que las comunidades locales le den seguimiento en el futuro al evaluar los efectos.

Lecciones aprendidas y recomendaciones para el PIAC 2.0 del Banco de Desarrollo de América del Norte

La conclusión general de este libro apunta a que la misión original del PIAC del BDAN era realizable, tanto respecto a la identificación de desafíos de ajuste como a la hora de otorgar suficientes recursos de una manera críticamente catalítica para mejorar las inversiones centradas en las comunidades. Los resultados ofrecen evidencia de la necesidad continua de asistencia en la pérdida de trabajo relacionada con el TLCAN y demuestran que esto puede lograrse con eminente rentabilidad dentro de un presupuesto relativamente modesto.

Una revisión de las tareas del PIAC muestra que éstas fueron rentables en la organización y movilización de actividades para acometer las necesidades de ajuste de empleo en las comunidades. Significativamente, se puede demostrar que las actividades del PIAC constituyen un programa completamente escalable que podría tratar en todas sus dimensiones el desafío laboral relacionado con el TLCAN dentro de un presupuesto gestionable. Además, se puede probar que una integración más estrecha entre las actividades del PIAC y otros programas del gobierno de los Estados Unidos (como APE y ADR) y el financiamiento del sector privado generan recursos más que suficientes para satisfacer las necesidades de ajuste comunitario e inversión en los Estados Unidos.

Los principales hallazgos son:

- 1) Hay convergencia entre las estimaciones académicas y políticas de los efectos en el empleo de la integración económica posterior al TLCAN (rango entre 800 y 900 mil) y el número real de beneficiarios de diversas políticas de ajuste comercial, incluidos AAC, APE, ADR y el PIAC BDAN desde 1994 hasta el 2017.
- 2) Los criterios de elegibilidad del PIAC BDAN para las AED pudieron identificar los condados y trabajadores que fueron afectados más gravemente y que, por tanto, necesitaban de los recursos de inversión y ajuste comunitario del PIAC (en las

áreas afectadas por el TLCAN con tasas de desempleo superiores al promedio). Sin embargo, las AED elegibles para el PIAC concentran únicamente el 30 por ciento de los trabajadores elegibles para AAC (Asistencia por Ajuste Comercial) y representan menos de un tercio (27 %) de los condados afectados por el TLCAN elegibles para AAC.

- 3) El programa de la Agencia Federal PIAC, que subsidió cuotas por medio de préstamos APE y ADR, probablemente generó cerca de 10-21 por ciento de la recontractación de trabajadores elegibles para AAC en las AED del PIAC. Los programas del PIAC para el crédito directo y las subvenciones de asistencia técnica generaron una menor cantidad de empleos que, sin embargo, eran sostenibles e importantes para las comunidades locales según los estudios de caso del PIAC.
- 4) La metodología de inversión del PIAC (particularmente las subvenciones de asistencia técnica y programas de crédito directo) demostraron ser eficaces para movilizar recursos adicionales que dieran respuestas concertadas “que no hubieran sido posibles sin el PIAC” (D. West, comunicación personal, 12 de marzo de 2018).
- 5) Los estudios de caso y las entrevistas a cinco representantes de proyectos realizados por el PIAC, así como a sus socios locales, indican que el éxito de los proyectos estuvo estrechamente relacionado con la participación local y la accesibilidad persistente del equipo del PIAC y su capacidad para evaluar de cerca y proporcionar recursos enfocados de forma específica para cubrir las necesidades especiales concretas, que de otra forma no se podrían haber satisfecho.
- 6) Un ejercicio contrafactual de ampliar los criterios del PIAC para abarcar a todos los trabajadores y condados elegibles para PIAC (100 %, en lugar del 30 % actual al eliminar el requisito de tasas de desempleo relativamente más altas del PIAC) indica que casi todos los desplazamientos laborales cuantitativos relacionados con el TLCAN se podrían haber tratado adecuadamente. Aumentar la financiación del PIAC y el alcance de la elegibilidad geográfica a todos los trabajadores y condados elegibles para AAC habría implicado aumentar los recursos del PIAC de 15 a 505 millones de dólares, lo que habría facilitado la movilización selectiva de 7.9-18.7 mil millones de dólares en recursos de APE y ADR. La mayoría de estos préstamos a empresas implicaría una reasignación de los recursos ya destinados por estos programas federales a necesidades de inversión y ajuste comunitario más específicas.
- 7) Un análisis comparativo más detallado de los condados elegibles y no elegibles del PIAC indica que el criterio de una cantidad *significativa* de empleos perdidos certificados para AAC y una tasa de desempleo superior en al menos 1 por ciento al promedio nacional tiene como resultado la elección de condados que se encuentran mucho más vulnerables en términos socioeconómicos en comparación con los condados certificados para AAC. Los condados elegibles para PIAC en promedio tienen tasas de pobreza superiores, mayores porcentajes de empleo en manufactura, así como mayores concentraciones de trabajadores latinos y afroamericanos expuestos al comercio.

- 8) Todavía se necesitan políticas activas y constantes del mercado laboral en el área del TLCAN, pues se espera que el comercio bilateral continúe creciendo entre los países de América del Norte y se deje al descubierto un escenario de prolongadas interrupciones comerciales. Gestionar ajustes comerciales a futuro, con rendimientos positivos, según han demostrado los programas del PIAC del BDAN, es asequible y factible.
- 9) Para finales del 2014, 243 proyectos habían sido certificados por el CCAF, y el BDAN había emitido 2.4 mil millones de dólares en préstamos y subvenciones para 204 proyectos. Estos proyectos han obtenido resultados tangibles, como, por ejemplo, un incremento en la cobertura del tratamiento de aguas residuales a lo largo de la frontera del 21 por ciento en 1995 al 87 por ciento en el 2012, con un ahorro de agua estimado en 371 mil acres-pies por año (lo suficiente para abastecer de agua potable a cuatro millones de personas, proyectos de residuos sólidos que hacen posible la gestión apropiada de 1 550 toneladas de desecho por día y proyectos de energía renovable que están ayudando a prevenir la emisión de 2.1 millones de toneladas métricas de dióxido de carbono y otros gases de efecto invernadero). La fusión BDAN-CCAF entró en vigor el 10 de noviembre del 2017. A finales del 2016, se habían concluido 172 proyectos que atendieron asuntos relacionados con la conservación del agua, las infraestructuras de residuos sólidos, la calidad del aire y las energías renovables.

Futuras investigaciones deberán comparar los efectos relacionados con el TLCAN según lo cuantificado por los datos del programa de ajuste comercial y los efectos del TLCAN cuantificados por otras fuentes y tipos de datos. Esto incluye:

- 1) Datos de importación y exportación nacional con referencia específica a las elasticidades de Armington.
- 2) Proyecciones econométricas de escenarios de modelos de Equilibrio General Computable antes y después del TLCAN. Éstas podrían llevarse a cabo como parte de la colaboración entre el NAID Center, el Peterson Institute for International Economics y el Proyecto de Seguimiento del TLCAN del NAID Center (nacional, regional y localmente).
- 3) Gastos en actividades de préstamos APE y ADR por condado.

Este análisis nos permitirá discernir de mejor forma las distintas fuerzas que causan desempleo y subempleo en las AED. Además, permitirá determinar la importancia relativa de estos efectos, así como mejorar la efectividad del valor agregado del PIAC en relación con otras inversiones de APE/ADR en el futuro.

El futuro debate, ya en curso, acerca de la política económica internacional de los Estados Unidos indefectiblemente se centrará de nuevo en los problemas entre los

Estados Unidos y México, y brindará otra oportunidad para ir más allá de las simples posturas de *sí* o *no* y proponer alternativas de políticas transnacionales políticamente viables. Asimismo, la evolución del patrón de integración y desarrollo de América del Norte, así como el alcance y la eficiencia de los acuerdos e instituciones, dependerán de la evolución de la capacidad social transnacional para coordinar acciones, incluidas las opciones estratégicas que influirán en la agenda de los estados y los actores económicos tradicionales dentro y fuera de las fronteras.

Referencias

- Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of the United Mexican States Concerning the Establishment of a North American Development Bank. U.S.-Mexico (1993) (Enmendado el 10 de noviembre de 2017). Recuperado de https://www.nadb.org/uploads/content/files/Policies/Charter_Eng.pdf.
- Audley, J. J. (1997). *Green Politics and Global Trade: NAFTA and the Future of Environmental Politics*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Behr, P. (19 de septiembre de 1993). Clinton's Conversion on NAFTA. *The Washington Post*. Recuperado de <https://www.washingtonpost.com/archive/business/1993/09/19/clintons-conversion-on-nafta/3a5b9cb5-dfc8-4b5c-9ae6-30781f0a99fc/>
- Border Environment Cooperation Commission. (2012). *Project Certification Criteria and Process* (Board Document BD 2012-7). Recuperado de http://server.ccaf.org/english/Projects/Criteria/Certification_Criteria_English.pdf
- Business Innovation Group. (23 de septiembre de 2014). Business Grows with GENIE [entrada de blog]. Recuperado de <https://parker.georgiasouthern.edu/big/2014/09/23/business-grows-with-genie/>.
- Business Innovation Group. (12 de octubre de 2015). BIG Takes Home GOLD Excellence in Economic Development Award in Entrepreneurship for GENIE Program [entrada de blog]. Recuperado de <https://parker.georgiasouthern.edu/big/2015/10/12/big-takes-home-gold-excellence-in-economic-development-award-in-entrepreneurship-for-genie-program/>
- California FarmLink. (s. f.). About us. Recuperado de <https://www.californiafarmlink.org/about-us/>
- Cameron, M. A. y Tomlin, B. W. (2000). *The Making of NAFTA: How the Deal was Done*. Ithaca: Cornell University Press.

- Carter, N. y Ortolano, L. (2003). Impact of Two NAFTA Institutions on Border Water Infrastructure. En J. J. Batema, L. Fernandez L. y R. T. Carson (Eds.), *Both Sides of the Border. The Economics of Non-Market Goods and Resources* (Vol. 2, pp. 29-52). Dordrecht: Springer. DOI:10.1007/0-306-47961-3_3
- Conger, L. (Marzo de 1994). Can NAFTA Reinvent Development Banking? *Institutional Investor*, pp. 66-67.
- Consolidated Appropriations Act, 2000. Public Law 106-113, 113 Statutes at Large 1501. Washington, D.C. (29 de noviembre de 1999). Recuperado de <https://www.congress.gov/106/plaws/publ113/PLAW-106publ113.pdf>
- Destler, I. M. (1995). *American Trade Politics*. Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics.
- Executive Order No. 12 916, 59 Federal Register 25,779 (1994). Recuperado de <https://www.archives.gov/files/federal-register/executive-orders/pdf/12916.pdf>
- Federal Reserve Bank of St. Louis. (2019). *FRED Economic Data* [base de datos]. Recuperado de <https://fred.stlouisfed.org/>
- Fishlow, A., Robinson, S. e Hinojosa-Ojeda, R. (1991). Proposal for a North American Regional Development Bank and Adjustment Fund. En *Proceedings of a Conference on the North American Free Trade Agreement*, (pp. 15-23). Dallas: Federal Reserve Bank of Dallas.
- Gantz, D. A. (1996). The North American Development Bank and the Border Environment Cooperation Commission: A New Approach to Pollution Abatement Along the United States-Mexican Border. *Law and Policy in International Business*, 27, 1027-1056.
- Georgia Southern University Research and Service Foundation. (2016). U.S. Community Adjustment and Investment Program, Grant Period 4/3/2013-4/31/2016 (Informe final). Inédito.
- Gonzalez, A. (4 de septiembre de 2018). *The Genesis of Binational Latino Advocacy on Trade. From Central America to Mexico*. Recuperado de <https://wcvi.org/files/Tales-fromCentralAmerica-Vignette7-2018.pdf>
- Grayson, G. W. (1995). *The North American Free Trade Agreement*. Ithaca: Foreign Policy Association Press.
- Gutiérrez, G. (2016). Becoming a Useful Tool for Governments: The Evolution of the North American Development Bank. En C. Wilson (Ed.), *The Anatomy of a Relationship: A Collection of Essays on the Evolution of U.S.-Mexico Cooperation of Border* (pp. 44-54). Washington, D.C.: Wilson Center.

- Hinojosa-Ojeda, R. y Robinson, S. (1992). Labor Issues in a North American Free Trade Area. En N. Lustig, B. Bosworth y R. Lawrence (Eds.), *North American Free Trade: Assessing the Impact*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Hinojosa-Ojeda, R., Robinson, S. y Thierfelder, K. (2021). How are Trade and Migration Policy Options Changing Before and After NAFTA? En Hinojosa-Ojeda, R. & Telles, E. (Ed.), *The Trump Paradox. Migration, Trade, and Racial Politics in U.S.-Mexico Integration*. Berkeley, California: University of California Press.
- Hinojosa-Ojeda, R., Robinson, S. y Wolff, G. (1992). The Impact of the North American Free Trade Agreement on Latino Workers in California and South Texas. En A. Gonzalez (Ed.), *The Impact of NAFTA on Latino Workers in California and South Texas* (pp. 1-82). San Antonio: Southwest Voter Research Institute.
- Hinojosa-Ojeda, R. et al. (1995). *North American Integration after NAFTA: Constructing a Sectoral and Regional Employment Impact Analysis for NADB PIAC Criteria. Report to the North American Development Bank PIAC Presidential Advisory Committee*. Los Angeles: UCLA NAID Center.
- Hufbauer, G. C., Esty, D.C., Orejas, D., Rubio, L. y Schott, J. J. (2000). *NAFTA and the Environment: Seven Years Later*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Los Angeles Community Development Bank. (1999). *Not a Commercial Bank. Application for Funding Through the North American Development Bank's United States Community Adjustment and Investment Program (PIAC)*. Los Angeles: Autor.
- Martin County Board of Commissioners. (4 de noviembre de 2015). [Minuta]. Recuperado de: http://www.martincountyncgov.com/_fileUploads/minutes/114201592124AM.pdf
- Martin County Economic Development Corporation. (2016). U.S. Community Adjustment & Investment Program, Grant Time Period 4/28/2014-6/30/2016 (Informe final). Inédito.
- Merchant Maverick Contributor. (7 de septiembre de 2018). SBA 7(a) Loans: Your Complete Guide to Terms, Rates, and Eligibility [entrada de blog]. Recuperado de <https://www.merchantmaverick.com/sba-7a-loans-your-complete-guide-to-terms-rates-and-eligibility/>
- North American Development Bank. (s. f.-a). Mission. Recuperado de <http://www.nadbank.org/-nadborg/index.php?acc=contest&tpl=mission>
- North American Development Bank (s. f.-b). Utility Management Institute. Recuperado de <http://nadbank.org/ta/training.asp>

- North American Free Trade Agreement Implementation Act. Public Law 103-182, § 543, 107 Statutes at Large 2057. Washington (8 de diciembre de 1993). Recuperado de <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-107/pdf/STATUTE-107-Pg2057.pdf>
- Ohnesorge, L. (20 de abril de 2017). Plant Closure Impacts 97 Jobs in Eastern N. C. *Triangle Business Journal*. Recuperado de <https://www.bizjournals.com/triangle/>
- Public Citizen. (s. f.). How to Interpret the Trade Adjustment Assistance Data. Recuperado de <https://www.citizen.org/article/how-to-interpret-the-trade-adjustment-assistance-data/>
- Public Citizen. (2017). *Trade Adjustment Assistance Database*. Recuperado de <https://www.citizen.org/article/trade-adjustment-assistance-database/>
- Runde, D. (23 de noviembre de 2018). North American Development Bank Should Be Repurposed to Focus on Southern Mexico and the Northern Triangle. *The Hill*. Recuperado de <https://thehill.com>
- Schimpp, M. (18 de enero de 2017). Creating Jobs by Investing in Small Business [entrada de blog]. Recuperado de <https://www.ape.gov/blog/creating-jobs-investing-small-business>.
- Scott, R. E. (3 de mayo de 2011). *Heading South. U.S.-Mexico Trade and Job Displacement after NAFTA* (Briefing Paper No. 308). Recuperado de la página web del Economic Policy Institute: <https://www.epi.org/files/page/-/BriefingPaper308.pdf>.
- Shallmangsu. 15 de julio de 2013. Grant to Help Rural Business Owners [entrada de blog]. Recuperado de <https://eagleentrepreneur.wordpress.com/2013/07/15/grant-to-help-rural-business-owners/>
- The Omnibus Consolidated and Emergency Supplemental Appropriations Act. Public Law 105-277, 112 Statutes at Large 2681. Washington, D.C. (21 de octubre de 1999) Recuperado de <https://www.congress.gov/105/plaws/publ277/PLAW-105publ277.pdf>.
- The University of Texas at San Antonio, Institute for Economic Development, Center for Community and Business Research. (2012). *Economic impact of the Eagle Ford Shale*. San Antonio: Autor.
- The University of Texas at San Antonio, Small Business Development Center. (2014). U.S. Community Adjustment and Investment Program, Grant Period 4/3/2013-4/31/2014 (Informe final). Inédito.
- U.S. Census Bureau. (2019). *American FactFinder. American Community Survey* [base de datos]. Recuperado de <https://factfinder.census.gov/faces/nav/jsf/pages/index.xhtml>
- U.S. Census Bureau, Department of Commerce. (2019). *TIGER/Line Shapefile, 2016, nation, U.S., Current County and Equivalent National Shapefile* [base de datos]. Recu-

- perado de <https://catalog.data.gov/dataset/tiger-line-shapefile-2016-nation-u-s-current-county-and-equivalent-national-shapefile>
- U.S. Community Adjustment and Investment Program. (s. f.). *Targeted Grant Program*. Recuperado de https://www.hud.gov/sites/documents/USCIAP_FLYER.PDF
- U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service. (2016). *Rural-Urban Continuum Codes*. Recuperado de <https://www.ers.daeu.gov/data-products/rural-urban-continuum-codes.aspx>.
- U.S. Department of Agriculture, Rural Development. (s. f.). Business & Industry Loan Guarantees. Recuperado de <https://www.rd.daeu.gov/programs-services/business-industry-loan-guarantees>.
- U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics. (2019a). *Labor force statistics from the current population survey* [base de datos]. Recuperado de <https://data.bls.gov/timeseries/LNS14000000>.
- U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics. (2019b). *Local Area Unemployment Statistics. County Data* [base de datos]. Recuperado de <https://www.bls.gov/Lau/#cntyaa>
- U.S. Government Accountability Office. (2000). *Opportunities to Improve the Community Adjustment and Investment Program. Report to the Chairman and Ranking Minority Member, Committee on Finance, U.S. Senate* (NSIAD-00-229). Washington, D.C.: Autor.
- U.S. Small Business Administration. (s. f.-a). 7(a) Loan Program. Recuperado de <https://www.sba.gov/partners/lenders/7a-loan-program>
- U.S. Small Business Administration. (s. f.-b). Office of Financial Assistance. Resources. Recuperado de <https://www.sba.gov/offices/headquarters/ofa/resources/4049>

*Historical Trajectory and Lessons Learned:
North American Development Bank
and Community Adjustment and Investment Program
August 31, 2021.
Comments:
publica@colef.mx*

*Trayectoria histórica y lecciones aprendidas:
El Banco de Desarrollo de América del Norte
y el Programa de Inversión y Ajuste Comunitario
31 de agosto de 2021.
Comentarios:
publica@colef.mx*