

Migración, transferencias de fondos y desarrollo

El dinero que los inmigrantes envían a sus hogares de origen es una importante fuente de ingresos para las familias, pero también para las economías en desarrollo. ¿Cómo puede mejorarse la utilización productiva de estas transferencias de fondos? La OIT está estudiando las opciones.

Judith van Doorn

Unidad de Finanzas Sociales
ILO

En todo el mundo, la migración de trabajadores se ha convertido en la principal fuente de apoyo para las familias pobres en los países en desarrollo. Substantiales cantidades de transferencias de fondos se mueven entre regiones, mediante diferentes mecanismos. Las transferencias son las ganancias de los trabajadores migrantes enviadas de vuelta desde el país de empleo al país de origen. Tomadas en conjunto, estas pequeñas transferencias de dinero, entre 250 y 300 dólares estadounidenses por transacción, repetidas 8 a 10 veces al año¹, suman más de 105 mil millones de dólares (1990)². Estos números en sí mismos son muy impresionantes. Sin embargo, de hecho, ellos sólo reflejan la punta del témpano, ya que no incluyen las transferencias enviadas a través de canales informales (por ejemplo: entregadas en mano, familia, amigos, cheques postales o cadenas de agentes de transferencias).

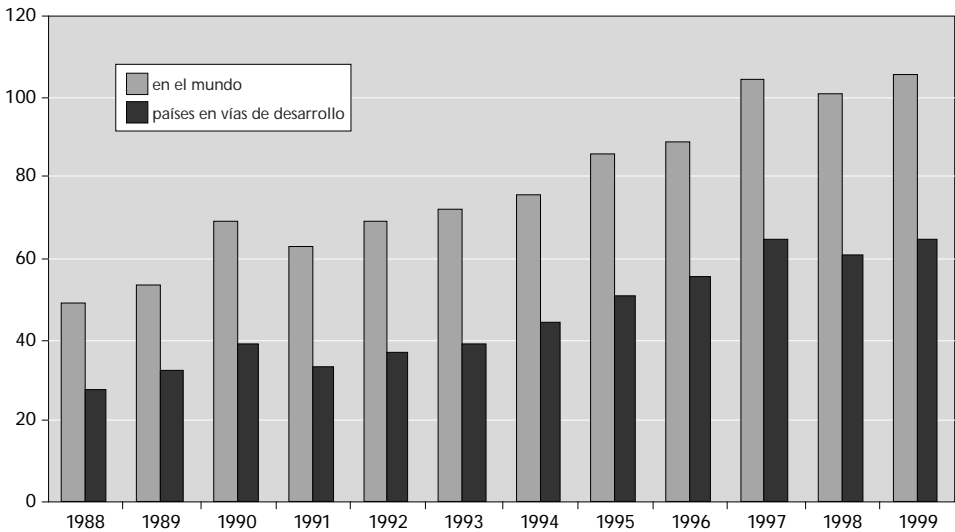
Es imposible determinar el valor de las transferencias informales a nivel global, ya que la información sobre estas transacciones es obviamente difícil de obtener. Sin embargo, se puede obtener una impresión de estas transferencias a partir de las conclusiones de estudios seleccionados. En Pakistán, Filipinas, Sudán y Egipto, por ejemplo, se halló que las transferencias in-

formales son, al menos, el doble o el triple de las cifras registradas.

Para fines de la década del 90, la India, México, Turquía, Egipto y Portugal eran los principales países receptores de transferencias. Estos países recibieron entre 9.400 y 3.200 millones de dólares estadounidenses en 1998. Otros de los principales países receptores de transferencias incluyen Marruecos, Nigeria, Francia, Jordania, Bangladesh, Pakistán, El Salvador, República Dominicana y Yemen. Juntos, estos países constituyeron los quince principales países receptores de transferencias en 1998.

Una buena medida del peso de las transferencias es su proporción con la población del país, su producto bruto nacional u otras actividades generadoras de ingresos como la exportación de mercancías y el turismo. En Cabo Verde, por ejemplo, las transferencias excedieron las exportaciones nacionales en 16 a uno en 1994. En el mismo año, las transferencias constituyeron más del 75 por ciento de las exportaciones de mercaderías en Egipto, El Salvador y Jordania, y 25 por ciento o más de las exportaciones de mercaderías en Bangladesh. Además, un estudio de Bangladesh reveló que en años recientes, las transferencias financiaron alrededor del 43 por ciento del presupuesto de desarrollo.

Fig. 1. Tendencias en transferencias (en miles de millones de dólares estadounidenses)



Fuente: <http://migration.ucdavis.edu/Data/remit.on.www/remittances.html>

Transferencias y desarrollo

Las transferencias tienen el potencial de crear resultados positivos para las áreas fuentes de migración. Su escala es considerable, como se puede ver al observar la cantidad total de transferencias en comparación con la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD). En 1999, los países en desarrollo recibieron 65 mil millones de dólares estadounidenses en transferencias oficiales, excediendo los 54 mil millones de dólares de AOD en el mismo año³.

Las transferencias pueden contribuir a reducir las desigualdades resultantes de la globalización, en particular porque casi dos tercios de todas las transferencias son enviadas a países en desarrollo.

Atractivas oportunidades de inversión en el país de origen pueden captar transferencias para estimular la producción y el empleo. Más aún, es importante para los trabajadores migrantes que la transferencia de fondos se lleve a cabo de manera segura y eficaz, en función de los costos y no debe estar sujeta a políticas y regulaciones que dirijan el uso de las transferencias. Existen ciertos problemas que ne-

cesitan ser resueltos para asegurar que los emigrantes, sus familias y la economía en general puedan beneficiarse plenamente de estas transferencias financieras.

En primer lugar, las alternativas interesantes de inversión se encuentran mayormente ausentes y las transferencias casi nunca son utilizadas como una ventaja para acceder a otros servicios. En segundo lugar, existen ciertas condiciones que no son tan favorables en el mercado de transferencia monetaria. Los servicios pueden ser inseguros y los mercados pueden ser monopólicos y no transparentes. Los elevados costos de las transacciones en las transferencias significan dinero perdido para los trabajadores. En tercer lugar, algunos gobiernos imponen el uso de mecanismos de transferencia (costosos), o en cambio reducen la libre opción de los inmigrantes en la canalización de las transferencias.

Estos problemas afectan a los derechos de los trabajadores migrantes. Algunos Convenios de la OIT se refieren a la importancia de facilitar las transferencias de los trabajadores migrantes. Ellos también afirman que los migrantes deben poder, voluntariamente, remitir fondos a sus familias

en su patria y que se deben tomar disposiciones para estimular formas voluntarias de ahorro. Finalmente, ellos enfatizan que las inversiones productivas deben ser aumentadas en aquellos países que se caracterizan por una falta de oportunidades de empleo y escasez de capital.

La OIT tiene tres enfoques para maximizar los beneficios de las transferencias para los emigrantes, sus familias y la comunidad en general:

- Complemento a las Normas Laborales de la OIT, para asegurar que los trabajadores migrantes tengan el derecho de transferir (parte de) sus ganancias y ahorros a través de su canal preferido.
- Mejora de los servicios de transferencia, para reducir las pérdidas en el proceso de transferencia.
- Introducción de oportunidades de inversión ajustadas al mercado para incrementar el potencial de desarrollo de las transferencias.

Complemento a las normas laborales de la OIT

En la mayoría de los países, las transferencias pueden realizarse libremente y a través de los canales preferidos por los inmigrantes y sus familias. Sin embargo, algunos gobiernos regulan las transferencias de fondos, con el objetivo de obtener moneda extranjera o tributos. Varios países establecieron límites a la cantidad que se puede transferir sin obligación de declarar la transacción. En Brasil y Colombia, las transferencias internacionales de moneda están controladas por reglamentaciones gubernamentales. En Brasil, las transferencias internacionales deben pasar a través del Banco del Brasil, lo que resulta en un proceso costoso y lento. En Colombia, las transferencias monetarias están limitadas a un máximo de 7.500 dólares estadounidenses. Los residentes de Colombia también deben pagar un 3 por ciento de tributo sobre el dinero recibido. Otros países establecen diferencia entre transferencia de moneda por parte de los mi-

grantes para establecimiento permanente y aquellas para estadia temporaria. La legislación de Sri Lanka declara que los ciudadanos de Sri Lanka empleados en el exterior están obligados a remitir una parte de sus ganancias en moneda extranjera. La legislación de Vietnam es aún más estricta. Expresa que sus ciudadanos, que trabajan en el exterior por un período limitado de tiempo, deben pagar 30 por ciento de sus ganancias al gobierno. El Fondo de Inversión de los Trabajadores de Ultramar en Filipinas, por otro lado, no dirige la utilización de las transferencias de fondos, sino que en cambio estimula a los nacionales en el exterior a participar en esquemas oficiales de transferencia de fondos y reducir la carga de la deuda del país, en base a un esquema de incentivos. El gobierno de Mauricio enfatiza la importancia de la categoría del trabajador migrante. Permite que los trabajadores migrantes transfieran libremente cualquier cantidad, a condición de que posean un permiso de trabajo. Algunas de estas reglamentaciones estimulan a los trabajadores migrantes a hacer uso de servicios de remisión informales.

Mejorar los servicios de transferencia de fondos

La calidad y confiabilidad de los servicios de transferencia de fondos varía ampliamente en todo el mundo y las investigaciones sobre este tema son limitadas. Sin embargo, parece que las principales inquietudes corresponden al riesgo que involucra la transacción, la transparencia de los costos de transferencia y la velocidad y eficiencia del servicio.

Naturalmente, el primer problema es el más preocupante. El dinero se puede perder en el proceso de transferencia. La evidencia anecdótica revela que este riesgo es considerable en el caso de traslado en mano. Los trabajadores migrantes pueden ser robados o pueden tener que pagar grandes sobornos para lograr que su dinero cruce la frontera. Inquietudes similares surgen cuando el dinero es entregado a un amigo o un conocido. En este caso, la

confianza es también un problema de importancia. Este riesgo no sólo concierne a los mecanismos de transferencia informales; los sistemas formales de remisión de fondos también pueden ser bastante riesgosos. Un estudio de la OIT sobre transferencias de dinero en Bangladesh revela que 10 de cada cien familias receptoras de transferencias de fondos enfrentaban problemas con el sistema de agencia de transferencia «hundi», en tanto diecinueve personas enfrentaban problemas con los métodos oficiales de remisión de fondos.

Los costos de la transferencia y la información transparente sobre estos costos son otra preocupación. Algunos mercados están siendo monopolizados y la información sobre los costos de transferencia (en particular la tasa de cambio y los costos en el extremo receptor) frecuentemente no es bien comunicada. En los Estados Unidos, las asociaciones de trabajadores migrantes han iniciado acciones judiciales contra las agencias internacionales de transferencia de moneda como Western Union y MoneyGram. Han afirmado que comisiones, honorarios y tasas de cambio no son siempre comunicadas con claridad a los remitentes y que el sector de transferencia internacional de moneda se caracteriza por una competencia limitada y escasa transparencia. Como resultado del creciente control y competencia en América Latina, las agencias internacionales de transferencias se han vuelto más confiables y transparentes en sus operaciones.

La velocidad de los servicios de transferencia es también un problema. Un estudio de la OIT en Bangladesh concluyó que el tiempo mínimo requerido para transferir las remesas de dinero era 1 hora (hundi) y el máximo eran 25 días (letras bancarias). Algunos entrevistados informaron sobre «dinero veloz» (vale decir, sobornos) que podría acelerar el proceso. La evidencia anecdótica de China demostró que algunas personas, que enviaban su dinero a través de la oficina de correos, debían esperar un año para cobrar el dinero.

Por lo tanto, parece que existe considerable margen para mejorar estos servicios de remisión de fondos. Como puede

aprenderse del ejemplo de los trabajadores migrantes mexicanos en los Estados Unidos, los emigrantes mismos (a través de sus asociaciones u otros organismos representativos) pueden asumir un papel conductor para abordar estos temas. Sin embargo, en algunos países, principalmente en el Oriente Medio, no se les permite a los trabajadores migrantes organizarse por sí mismos y, naturalmente, esto complica las cosas considerablemente.

Una idea sería comprometer a los empleadores en la remisión de fondos. Esto podría resolver la cuestión de los costos y de la duración de la transferencia. Los empleadores también podrían reunir diversas transacciones para reducir costos y garantizar la seguridad y eficiencia de las transferencias. Estos fondos podrían ser enviados ya sea a la cuenta del empleado en su país o a otra persona, según lo indicara el inmigrante. El estudio de la OIT sobre remesas en Bangladesh identificó un caso en el cual un inmigrante en los Emiratos Arabes Unidos (EAU) no recibía salario alguno. En cambio, los padres de su empleador le pagaban su salario a su familia cada dos meses. Esto es un ejemplo de un sistema bastante informal, pero obviamente, también se pueden estudiar mecanismos de transferencia sistemática más formales iniciados por el empleador.

Oportunidades de inversión ajustadas al mercado

La investigación sobre la utilización de las remesas demuestra que una gran parte de estos fondos son utilizados para gastos diarios como alimentos, ropa y atención médica⁴. Los fondos también se emplean en la construcción o mejoramiento de la vivienda, compra de tierras, ganado o bienes de consumo no perecederos y para el pago de préstamos para la emigración. En general, sólo un pequeño porcentaje de las remesas es utilizado para ahorros, educación e «inversiones productivas». A pesar de los pequeños porcentajes de estas inversiones, ellas todavía alcanzan grandes sumas en términos absolutos, debido a la

enorme tamaño del total de las transferencias de fondos.

Los cálculos sobre el impacto de las remesas a nivel de los hogares varían mucho. Sin embargo, se reconoce que las remesas pueden constituir una gran parte de los ingresos totales de un hogar. Los estudios de remesas de dinero en Senegal demostraron que 30 a 80 por ciento de los presupuestos de hogares senegaleses estaban constituidos por remesas⁵. Se descubrieron situaciones similares en otros países de África occidental. En El Salvador, las transferencias de dinero constituyen tanto como el 61 por ciento del presupuesto de un hogar⁶. En Lesotho, la dependencia en las remesas está aún más extendida. Se descubrió que un minero promedio mantiene a siete personas con las remesas. En este país, sólo 22 por ciento de los hogares parecía tener otros ingresos para complementar esta forma de ayuda económica⁷.

El efecto multiplicador de las remesas es considerable, aún si son utilizadas para consumo. Un estudio del Instituto de Estudios para el Desarrollo de Bangladesh, por ejemplo, indica que las remesas en Bangladesh tienen un efecto multiplicador de 3,3 en el PBN, 2,8 en el consumo y 0,4 en las inversiones.

No obstante, si se lo dirige hacia inversiones productivas, su impacto puede ser aún mayor. Por esta razón, se introdujeron algunas iniciativas para encaminar esas remesas hacia inversiones productivas. La mayoría de estas iniciativas están basadas en incentivos, pero algunas dependen de reglamentaciones y requisitos obligatorios. Esas iniciativas se pueden llevar a cabo en tres niveles:

- el hogar
- la comunidad
- la economía en general (inversiones socialmente responsables o lucrativas).

La primera categoría, a nivel de hogar, consiste típicamente en un complemento al presupuesto del hogar familiar. Las remesas pueden ser utilizadas para educar a los miembros de la familia, comprar tierras o materiales de producción o para

generar ahorros. También pueden ser utilizadas para lograr acceso a créditos, por ejemplo para apoyar un negocio familiar, o para ayudar a los emigrantes que vuelven a instalar un negocio a su retorno.

Algunas instituciones financieras proporcionan servicios de ahorro especiales para los trabajadores migrantes y sus familias. Prodem, una institución microfinanciera reglamentada en Bolivia, por ejemplo, ofrece a las familias de los emigrantes una tasa de interés bonificada si depositan sus remesas en la institución. También proporciona un acceso más fácil a pequeños préstamos comerciales para aprovechar las remesas como garantía por esos servicios. Recientemente, el Banco Solidario en Ecuador estableció un programa llamado «Mi familia, mi país, mi retorno», que está dirigido a los emigrantes ecuatorianos que viven en España. Este programa está implementado en cooperación con un banco español (la Caja Madrid). Proporciona un paquete de préstamos (para financiar el viaje de vuelta a casa de los emigrantes o para establecer un pequeño negocio a su retorno), los servicios de transferencia de dinero y esquemas de ahorro, por ejemplo, para comprar una casa o tierras en su país de origen.

En la India, los trabajadores migrantes que vuelven a sus países de origen reciben acceso preferencial a los bienes de capital y a las importaciones de materia prima. Esto los ayudará a establecer nuevas unidades industriales o a participar en la expansión de los negocios existentes. En Pakistán, los trabajadores migrantes pueden acceder a un esquema de inversión no repatriable. Este esquema permite a los pakistaníes en el exterior importar maquinaria y equipamiento a tasas de concesionario, siempre que estos fondos sean utilizados para establecer empresas manufactureras. Como parte de este servicio, el Servicio de Asesoramiento de Inversiones de Pakistán realiza estudios previos de viabilidad para facilitar la elección de proyectos de inversión.

La segunda categoría, el nivel comunitario, consiste en inversiones para el desarrollo de la comunidad de origen de los emigrantes. Este tipo de inversión es particularmente común entre los trabajadores

migrantes que han establecido las llamadas asociaciones «del pueblo natal».

Estas asociaciones reúnen parte de sus ahorros con el fin de contribuir al desarrollo de su región natal. Los fondos son típicamente remitidos para un propósito específico, construir una escuela o un centro comunal por ejemplo, o mejorar los sistemas de agua. Algunos gobiernos proporcionan «fondos suplementarios» para complementar estas inversiones sociales. Un ejemplo es un proyecto en el estado mexicano de Zacatecas, donde cada dólar de contribución proveniente de las remesas es complementado con tres dólares (uno de la municipalidad, otro del Estado y otro del gobierno federal). Este programa ha completado más de 400 proyectos en ocho años, con una inversión total de los trabajadores migrantes cercana a los 4.500 millones de dólares estadounidenses.

La tercera categoría de iniciativa, aquella a nivel de la economía general, es la menos común. Probablemente también existe menos demanda de este tipo de servicios, ya que la mayor parte de las remesas son utilizadas para complementar los ingresos de los hogares, en lugar de procurar ganancias o apoyar pequeños negocios u otras iniciativas «propicias» en los países de origen de los emigrantes. Se han creado algunos programas para identificar oportunidades adecuadas de inversión para los trabajadores migrantes que desean invertir en sus patrias. No obstante, la información sobre los servicios proporcionados es limitada, como lo es el éxito de estos servicios.

Conclusión

Las remesas de fondos son el resultado de mucho trabajo realizado por personas relativamente pobres. Muchos de estos tra-

bajadores migrantes laboran en condiciones muy difíciles y, a menudo, perciben sueldos marginales. Por lo tanto, es crucial maximizar sus beneficios y reducir la interferencia externa en la utilización de estos fondos. Cuando se planifica mejorar su uso productivo, las iniciativas basadas en incentivos, en lugar de los abordajes reglamentadores o de mano dura, parecen más prometedoras. Los trabajadores migrantes y sus familias deben ser estimulados a colocar esos fondos de manera que promuevan el desarrollo local, así como sus necesidades individuales. El trabajo que actualmente realiza el Programa Financiero Social estudia la relativa eficacia en función de los costos de las políticas que promueven las remesas y las condiciones para la cooperación internacional.

Notas

¹ U.O. Osili: *Immigration and Home Country Ties: What does it mean for Chicago?* (Indiana University-Purdue University at Indianapolis, 2001); e IDB and MIF: *Remittances to Latin American and the Caribbean: Comparative Statistics*, Presentación en la conferencia IADB: «Remittances as a Development Tool: A Regional Conference», 2001.

² Incluida la compensación de los empleados.

³ R. Faini: *Development, trade and migration*, Texto preliminar. IMF, University of Brescia and CEPR, 2001.

⁴ Más de tres cuartas partes de los mexicanos que reciben remesas emplean una parte en atención médica (S. Martin: (2002), Prepared statement of Dr. Susan Martin Professor of Law and executive Director Institute for the Study of International Migration, George Town University, 2002, http://banking.senate.gov/02_02hrg/022802/martin.htm

⁵ IOM, 2000.

⁶ Taylor et al. 1996

⁷ *Riding the Tiger: Lesotho Miners and Permanent Residence in South Africa*, Sechaba Consultantes - Proyecto Sudafricano sobre Migración, Política Migratoria Serie No. 2, Instituto para la Democracia en Sudafrica, Queen's University, Ciudad del Cabo, 1997.