



**EL SALVADOR: USO PRODUCTIVO DE LAS REMESAS**

---

Este documento fue elaborado por el consultor Salvador Cortés, en el marco del Proyecto “Remesas y economía familiar en Centroamérica, Fase II: Uso productivo de las remesas en Centroamérica” (BT-HOL-7076). Las opiniones expresadas en él son de la exclusiva responsabilidad de su autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

## Notas explicativas

---

En el presente documento se han adoptado las convenciones siguientes:

- Un signo menos (-) indica déficit o disminución, salvo que se especifique otra cosa.
- El punto (.) se usa para separar los decimales.
- La raya inclinada (/) indica un año agrícola o fiscal (por ejemplo, 1970/1971).
- El guión (-) puesto entre cifras que expresen años (por ejemplo, 1971-1973) indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.
- La palabra “toneladas” indica toneladas métricas, y la palabra “dólares” se refiere a dólares de los Estados Unidos, salvo indicación contraria.
- Salvo indicación contraria, las referencias a tasas anuales de crecimiento o variación corresponden a tasas anuales compuestas.
- Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.

En los cuadros se emplean además los siguientes signos:

- Tres puntos (...) indican que los datos faltan o no constan por separado.
- La raya (—) indica que la cantidad es nula o insignificante.
- Un espacio en blanco indica que el concepto de que se trata no es aplicable.

## ÍNDICE

	<u>Página</u>
PRESENTACIÓN .....	1
I. INTRODUCCIÓN.....	3
II. ASPECTOS MACROECONÓMICOS.....	6
1. La economía en los noventa.....	6
2. Mercado cambiario .....	11
3. Remesas .....	13
4. Las remesas en el entorno macroeconómico .....	15
5. El huracán Mitch .....	16
6. Conclusión.....	16
III. PROPUESTAS.....	18
A. Revisión de algunas medidas propuestas anteriormente .....	18
1. Remesas familiares en sentido estricto .....	18
2. Depósitos de ahorro del migrante en los Estados Unidos .....	19
B. Propuestas .....	24
1. Propuesta de apoyo a remesas colectivas para proyectos productivos .....	25
2. Propuestas de aumento de ahorro de migrantes en los Estados Unidos en el sistema bancario salvadoreño.....	27
BIBLIOGRAFÍA.....	31
<u>Anexos:</u>	
I Gráficos .....	33
II Ingresos mensuales por concepto de remesas familiares.....	41
III Tipos de medidas ya usadas en la región para aumentar el uso productivo de las remesas .....	43
IV Lista de organizaciones comunitarias salvadoreñas en el área metropolitana de Washington, D. C. ....	45
V Proyectos de taller/escuelas .....	47



## PRESENTACIÓN

En la fase I del programa de investigaciones sobre las remesas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), se plantearon dos objetivos: primero, “evaluar el impacto socioeconómico de las remesas internacionales sobre las familias pobres” en El Salvador, Guatemala y Nicaragua; segundo, diseñar “instrumentos y medidas que promovieran una canalización de las remesas hacia el incremento de la producción y la productividad de los pobres”. (CEPAL, 1993, pág. 1). Ante la falta de información estadística, se realizó una encuesta dirigida específicamente a hogares receptores de remesas familiares. Dicha muestra se levantó en lugares de las áreas urbana y rural, donde se sabía de antemano que aportaban muchos migrantes al exterior.

En el caso de El Salvador, la encuesta reveló informaciones importantes sobre la economía familiar de este segmento de la sociedad. Se averiguó así que el promedio de las remesas recibidas por los hogares salvadoreños era de 1 400 dólares anuales, que eran mujeres los principales destinatarios de esos recursos, que el monto por hogar equivalía al 72% del ingreso familiar, y que de cada dólar, 82 centavos se canalizaban al consumo.

Se procuraba también hacer estimaciones que brindaran una idea aproximada del volumen total de las remesas en la economía agregada. Según los cálculos de la CEPAL, el monto de las remesas superaba en 1987 los ingresos generados por el café, el principal rubro tradicional de exportación del país, y en 1988 ya se colocaba por encima de las exportaciones de bienes y servicios. (CEPAL, 1993, pág. 60). Las cifras oficiales eran muy inferiores a estas cantidades estimadas por la CEPAL, aunque de forma privada funcionarios del Banco Central de Reserva aceptaran dichos resultados.

En esta época, el mercado cambiario todavía operaba de manera restringida y existía un mercado paralelo con tasas de cambio diferentes de la oficial. Desde 1990 se implantó a la liberación cambiaria y ello permitió que el sistema bancario captara remesas familiares de manera legal.

Con relación al objetivo más importante de la investigación —proponer mecanismos para el aumento de la producción y productividad de las remesas—, los estudios nacionales, incluido el de El Salvador, “no penetraron en la problemática del remitente... [y se concentraron] en los eslabones posteriores de su cadena de transmisión y de uso.” (CEPAL, 1993, pág. 41). El estudio regional detectó la necesidad de “emprender investigaciones que permitan conocer la disposición y la capacidad de los residentes centroamericanos en los Estados Unidos para participar en esquemas que impulsen el uso de las remesas en proyectos productivos en beneficio de la población pobre de América Central.” (CEPAL, 1993).

El presente trabajo se propone iniciar este esfuerzo de identificación de esa “disposición” y “capacidad” en el caso de los residentes salvadoreños en los Estados Unidos; además, se pretende impulsar esa capacidad y disposición hacia la materialización en dos proyectos piloto.



## I. INTRODUCCIÓN

La presente investigación sobre el caso de El Salvador corresponde a la segunda etapa del proyecto de la CEPAL sobre *Remesas y Economía Familiar, Fase II: Uso Productivo de las remesas en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua*. En este documento se emprende “un análisis más detallado de la experiencia” sobre remesas familiares y “se presentan propuestas concretas para promover el uso productivo de las remesas” del país. (Torres, 1998).

El primer borrador del estudio nacional se presentó en San Salvador en un “seminario para la discusión”, como otro paso del proceso de investigación. Se recogieron los aportes, recomendaciones y conclusiones expresados en el seminario y se los contempla en esta versión.

En primer término se procedió a efectuar una revisión bibliográfica acerca de remesas y migraciones en el material disponible sobre el país y otras economías. Asimismo, se sostuvieron entrevistas con diferentes organizaciones sociales y comunitarias de salvadoreños en los Estados Unidos, cuya existencia responde al propósito de apoyar a sus respectivas comunidades de origen; además, se contactó con el mismo propósito a sus contrapartes en El Salvador. Finalmente, se entrevistó a diferentes funcionarios de bancos, Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y otras instituciones privadas y gubernamentales.

El fenómeno que se estudió con mayor profundidad fue el de las “remesas colectivas”. Estos fondos son recolectados por migrantes salvadoreños que los envían a sus comunidades de origen para proyectos comunitarios. En su mayoría se dirigen a infraestructura social y de embellecimiento de los pueblos (parques de recreación, campos de juego, adoquinado de calles, etc.); el resto se ocupa en el financiamiento de proyectos productivos (un taller, una calle de acceso, computadoras para una escuela, etc.).

En El Salvador se han realizado estudios a nivel agregado y algunos de nivel local; en unos priva el enfoque económico y en otros el sociológico; otros tienen carácter macroeconómico. En general, su limitación consiste en que se abocan al receptor de las remesas y no al remitente, por lo que no consideran a los migrantes salvadoreños en los Estados Unidos o en otros países.

Se identificó un estudio que se enfoca al tema del “uso productivo de las remesas”. (Delgado y Siri, 1995). Las propuestas presentadas para mejorar su utilización recomiendan: “i) facilitar el ahorro del migrante; ii) establecer programas de fomento de la inversión; iii) apoyar directamente proyectos de inversión productiva.” En particular, los autores dan prioridad al punto primero de los tres propuestos. Se plantea que los bancos salvadoreños abran agencias internacionales en los Estados Unidos, que deberían de recibir depósitos de connacionales residentes en aquel país, así como realizar otras gestiones comerciales con entidades salvadoreñas. En un trabajo posterior se examina el impacto que han tenido las medidas propuestas en términos de atención y aplicación.

Además del mecanismo bancario propuesto por los mencionados autores, el presente estudio examinó las recién fundadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) como instrumentos de captación de ahorro de salvadoreños en los Estados Unidos, que luego se redime en El Salvador. Estas AFP son instituciones privadas enmarcadas en una ley aprobada por la Asamblea Nacional a fines de 1996; su función consiste en administrar los ahorros de los trabajadores públicos dirigidos a pensiones.

Ambos mecanismos se exploran como alternativas factibles para que instituciones financieras salvadoreñas capten fondos de ahorro de los salvadoreños en los Estados Unidos. Ello pondría en disponibilidad de la banca nacional cantidades importantes de ahorro que generaría fondos para crédito en El Salvador.

Adicional a la información oficial e informal obtenida, se llevaron a cabo entrevistas directas con funcionarios representantes de los bancos con sucursales en los Estados Unidos, así como con representantes de las nuevas AFP. Sus opiniones sobre el potencial de estas formas de captación de fondos para ahorro se analizan en el capítulo III. Asimismo, se recogieron las opiniones de los funcionarios gubernamentales que tienen la responsabilidad de supervisar estas instituciones, en especial las cinco AFP que en estos momentos existen en el país. También se indagó sobre las restricciones legales en los Estados Unidos que podrían retrasar el inicio de actividades. Algunas de estas disposiciones se originan en leyes federales como las que aplica la Corporación Federal de Seguro de Depósitos (FDIC, por sus siglas en inglés), institución del gobierno federal de los Estados Unidos que regula las instituciones financieras aseguradas; en otros casos se trata de restricciones estatales.<sup>1</sup>

Se exploró, a su vez, la opinión de los usuarios de estos servicios financieros. Es sabido que en El Salvador en los primeros meses de operación de las AFP sólo se han afiliado a estas instituciones quienes por ley han sido forzados a trasladar sus ahorros para pensiones de las instituciones administradoras gubernamentales autónomas a las privadas. En virtud de que la afiliación de los contribuyentes en los Estados Unidos sería de carácter voluntario, en contraste con El Salvador, este mecanismo quizás no funcione para este propósito.

Con un criterio análogo se evaluaron las tradicionales cuentas en dólares, cuyas aperturas se autorizaron hace algunos años con grandes expectativas que no se habrían cumplido.

En términos del área de inversión, la mayoría de los esfuerzos de recolección de fondos de las comunidades en los Estados Unidos se enfocan a obras comunitarias sociales, pero no se conocen muchos proyectos productivos o económicos. Precisamente, una posibilidad de desarrollo al esfuerzo de estas agrupaciones sería impulsar proyectos de inversión productiva que permitan a las comunidades en El Salvador generar producción, empleo e ingresos permanentes. Las “remesas colectivas” funcionarían como “fondos semilla” de inversiones productivas. En consecuencia, se investigaron las posibilidades que existen de que se utilicen estos fondos colectivos comunitarios para ese tipo de propósito.

---

<sup>1</sup> Por su reciente formación, aun en el caso de El Salvador, dadas las restricciones legales, podría ocurrir que a las AFP —a partir de este momento y por un largo tiempo— no se les permita operar en los Estados Unidos. Es un punto examinado, cuyos resultados se presentan más adelante.

Por último, se consultó bibliografía sobre otras experiencias que podrían ayudar a desarrollar las iniciativas dirigidas a migrantes para aumentar el ahorro en los países de origen.

## II. ASPECTOS MACROECONÓMICOS

### 1. La economía en los noventa

A mediados de 1989 se inició En El Salvador un programa de estabilización económica y de ajuste estructural. Hasta entonces la economía había sido manejada en el contexto de la guerra y sus desbalances se presentaban en todos los niveles: en los mercados de alimentos, de tierra, financieros, en el comercio exterior y las finanzas públicas. El estado era exportador monopolista de café y dueño de los bancos, a los que también administraba. El programa económico implantado en 1989 aspiraba a alcanzar balances internos y externos que no existían durante el decenio que estaba terminando. El objetivo implícito era que el país dependiera menos del ahorro extranjero en forma de ayuda, principalmente bilateral de los Estados Unidos, que masivamente había estado recibiendo hasta esa fecha. Se buscaba alcanzar la estabilidad perdida durante la década de los ochenta, y así eliminar la dependencia de la ayuda y retomar el control de las finanzas fiscales por medio de recortes presupuestarios que incluían la eliminación tanto de los controles de precios de unos 200 productos como de los subsidios.

La firma de los Acuerdos de Paz en El Salvador, a principios de 1992, trajo un caudal de optimismo a la sociedad y la liberación de la demanda reprimida durante la guerra en los años ochenta, que se manifestó de múltiples maneras. Así, en ese año la tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB) se duplicó; los sectores que más influyeron en este comportamiento fueron el agro (de -0.3% en 1991 pasa a 8%) y el sector financiero y bancario (de -3.7% pasa a 21.4%). Este dinamismo de la economía salvadoreña se mantuvo por cuatro años (1992-1995), en los que se obtuvieron altas tasas de crecimiento (hasta de 7.5%) que el Banco Mundial define como una “historia extremadamente exitosa” (Banco Mundial, 1996), en especial dado el contexto posterior al conflicto armado. Esta trayectoria persistió hasta 1995 (6.3% de crecimiento). Comparando el desarrollo de la economía en esta década con la previa, el contraste se aprecia en el hecho de que entre 1980 y 1989 la economía decreció 5.3%. (CEPAL, 1993, cuadro 5, pág. 61.)

La recuperación de los años noventa ha sido acompañada por una importante transformación de la economía. La agricultura ha perdido peso en la estructura sectorial del PIB, mientras que los servicios han pasado a ocupar un lugar primordial, de modo que es válido referirse a una economía de servicios que depende fundamentalmente de los ingresos originados en las remesas familiares procedentes del exterior. Así, el PIB del sector comercio se expandió 55% (a precios constantes) entre 1990 y 1996; hubo años de alto crecimiento, como 1992, en que se firma la paz, con 11.6%; su contribución al PIB pasó de 18.2% en 1990 a 20.2% en 1996. En contraste, el sector “agricultura, caza, silvicultura y pesca”, que se elevó rápidamente en 1992, no conservó su ritmo y descendió de 17.1% a 13.4% del PIB entre esos mismos años.

En la década de los noventa, entre los sectores de servicios también ha evolucionado con notable empuje el financiero y de seguros, que se ha visto favorecido por el incremento del flujo de remesas familiares al país, así como por la liberación de los mercados cambiarios de moneda

extranjera y el consiguiente establecimiento de casas de cambio. Aunque en 1991 había caído en 3%, al año siguiente se incrementó 21%.

En el caso de la industria manufacturera, su contribución al PIB se ha mantenido, aunque la maquila ha avanzado a tasas muy altas, hasta del 60% en 1993, convirtiéndose en el subsector más dinámico, ya que pasó de representar 1.3% del sector en 1990 a 9.1% en 1996. Pese a este comportamiento de la maquila observado desde principios de la década, informes recientes dan cuenta de una desaceleración, e inclusive de inversiones que han comenzado a abandonar el país.

La construcción ha disfrutado de un moderado auge también a partir de 1992. Se ha beneficiado de las remesas, sobre todo la construcción privada de viviendas en las zonas urbanas, así como de la asistencia extranjera que fluyó al país como parte del financiamiento al Programa Nacional de Reconstrucción, en especial para infraestructura como carreteras. En 1994 logró su mejor desempeño y en la actualidad ha recobrado un ritmo más tradicional. No alteró su contribución al PIB, pese a la aceleración posterior al conflicto.

La política económica de los últimos años ha tenido como un objetivo central el control de la inflación, que ha descendido notablemente. De tasas de 24% en 1990, el índice de precios al consumidor fue reducido a 4% en 1998, aunque en 1997 había llegado a 1.9%. Estas tasas se cuentan entre las más bajas de América Latina. Ahora bien, no se ha obtenido el mismo éxito en cuanto a las tasas de interés para el crédito, que aún exhiben valores elevados, ya que de 18% en 1990 en depósitos a 180 días, sólo han disminuido a 10.3% en 1998. (Véase el anexo I y el gráfico 1.) El nivel de las tasas de interés, a raíz de la política cambiaria en el sentido de mantener una paridad nominal fija, está muy relacionado con la competencia por captar colones. En efecto, el Banco Central se ve obligado a “esterilizar” grandes montos de circulante —que provienen de las enormes cantidades de remesas familiares que entran al país— por medio de la oferta de Certificados de Administración Monetaria (CAM) a atractivas tasas.

Por efecto del positivo desempeño reseñado, el PIB por habitante ha mostrado un crecimiento promedio (a precios constantes de 1990) del 3.3% entre 1990 y 1997.<sup>2</sup> Con todo, el PIB por habitante de 1998 todavía se ubicaba muy por debajo del obtenido en 1978, lo cual está íntimamente vinculado con los niveles de pobreza.<sup>3</sup>

Como parte del programa de ajuste acometido en los noventa se inició un proceso de modernización del sistema tributario. Se procedió a la eliminación del impuesto del timbre y sello, que funcionaba como gravamen al gasto, y se lo sustituyó por el impuesto al valor agregado (IVA). De igual manera, se prescindió del derecho a la exportación de café, del impuesto al patrimonio y a la importación de bienes de lujo. Entre los cambios administrativos introducidos figura el ordenamiento de archivos de contribuyentes, que va a permitir efectuar un mejor seguimiento a las contribuciones sistemáticas del nuevo IVA.

---

<sup>2</sup> Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Facing Up to Inequality in Latin America*, cuadro B.2. PIB por habitante.

<sup>3</sup> Cálculos propios preparados con base en la serie presentada por el Banco Mundial (1995) y datos del Banco Central de Reserva.

Un giro fundamental se dio en la recaudación tributaria gubernamental al remplazar los impuestos directos por indirectos. Con la introducción del IVA se esperaba compensar en términos de ingresos fiscales a los gravámenes suprimidos, y si se lo aplicaba con eficiencia, se podría mejorar la recaudación. La carga tributaria ha permanecido por debajo del 12% del PIB durante toda la década, exceptuando 1995, en que mínimamente superó esa marca. Esta ponderación recaudatoria ubica al país con una de las cargas tributarias más bajas del subcontinente. Incluso en períodos de rápido crecimiento de la producción, la recaudación tributaria no ha alcanzado el índice de 13% de 1979 (año de importantes disturbios políticos que desembocaron en la guerra).<sup>4</sup> En 1998, pese a la recaudación de 800 millones de colones, el total sólo representó 11.1% del PIB.<sup>5</sup> El IVA ha pasado a contribuir significativamente (56%) en este rendimiento, relegando al impuesto directo que anteriormente era más importante, —el de la renta—, a sólo un 28% del total.

Por lo general, los ingresos de capital no llegan ni al 5% de “ingresos y donaciones”. En cambio, en 1998 fueron particularmente altos debido a las ventas que hiciera el gobierno de las empresas de la distribución de energía eléctrica y de telefonía (alámbrica e inalámbrica). Sólo esta venta arrojó un monto de 2 765 millones de colones, o sea, más del 20% de los ingresos totales del gobierno central.<sup>6</sup>

Estas últimas transacciones elevaron los ingresos corrientes del gobierno sin que existiera una contrapartida de gasto corriente, y ello ha posibilitado lograr un ahorro corriente sin precedentes.

En los noventa, la inversión bruta nacional ha recuperado sus niveles previos al conflicto armado, si bien en el período de enfrentamiento las tasas de inversión con relación al PIB cayeron a valores de hasta un dígito. En las actuales condiciones sería deseable que se procurara reponer la destrucción de infraestructura ocasionada en los años ochenta, así como la inversión no realizada en ese período. A comienzos de la década de los noventa la inversión se repartía casi por igual entre los dos tipos de formación bruta (construcción y bienes de producción), pero hacia 1996 se inclinaba más a los bienes de producción (57%). En esos años, la inversión privada aportó casi cuatro quintas partes de la inversión total. Pese a las intenciones contrarias del programa económico, la inversión pública en bienes de producción ha presentado una tendencia ascendente durante la década, pasando de 16% de la formación bruta de capital fijo público en 1990 a 26% en 1996. (Véase el gráfico 2.)

El programa económico iniciado en 1989 implantó un modelo de crecimiento económico basado en las exportaciones —en especial de productos no tradicionales— y ello exigía disminuir los obstáculos a las importaciones. Con ese propósito, se eliminaron los impuestos a las exportaciones y los aranceles descendieron desde un rango de entre 290% y cero, hasta otro de 20% a 5%.

---

<sup>4</sup> Ministerio de Hacienda (1983).

<sup>5</sup> Análisis EDH, 25 de enero de 1999, versión Internet.

<sup>6</sup> Tasa de cambio de 8.75 colones por dólar para cálculos propios con cifras de la *Revista Trimestral, 1995 y 1997*, Banco Central de Reserva, y Carlos Lecaros Zavala (1999).

En 1995, el nuevo gobierno anunció una profundización de este modelo de crecimiento hacia afuera —que presentaba debilidades y no obtenía resultados claros—, cuyo “objetivo básico era convertir a El Salvador en una gran zona franca de servicios de maquila, financieros y de mercadeo.” (Segovia, 1997). Todo el esfuerzo del programa anterior se dirigía a crear condiciones macroeconómicas competitivas para atraer inversión privada extranjera, principalmente directa y también financiera. Pero de acuerdo con reportes recientes, pese al dinamismo mostrado por este subsector del sector industrial, en 1998 por primer vez su producto disminuyó (4%). En 1997 las exportaciones hacia los Estados Unidos habían crecido más de 45%, y en 1998 sólo se elevaron 11%.<sup>7</sup>

Hasta 1998 las reservas internacionales se habían robustecido de manera continua gracias a la entrada de capitales por inversión privada extranjera, pero sobre todo por transferencias unilaterales originadas en las remesas familiares. Por su parte, las exportaciones han jugado un papel menor en esta acumulación de reservas (véase el gráfico 3).

Finalmente, un efecto generado por la estabilidad nominal cambiaria es la pérdida de competitividad de las exportaciones en comparación con las importaciones. La relación de los términos del intercambio en la década de los noventa indica un aumento sostenido de esos términos, de casi un 50% hasta 1997. Esto refleja el encarecimiento de los precios relativos de los productos salvadoreños, lo que pone en desventaja al país en el mercado mundial, en particular frente al resto de la región centroamericana. El mismo indicador también se incrementó significativamente en Honduras, aunque su nivel fue equivalente a la mitad del registrado en El Salvador (24%).<sup>8</sup>

Pese a los débiles indicadores del desarrollo de la economía en los años noventa, el país ha regresado a los niveles de estabilidad macroeconómica que disfrutaba antes del inicio de la guerra en 1980. Sin embargo, aún existe un claro vacío con relación al futuro, en particular la ausencia de un esfuerzo más definido para resolver los problemas más relevantes, que en el mediano plazo pudieran arrojar resultados negativos, no sólo en el nivel económico sino también en el social. Por el lado económico, se registra una baja tasa de ahorro que obstruye el crecimiento, además de que no se manifiesta una clara visión del camino necesario para avanzar definitivamente tomando ventaja de la estabilidad macroeconómica. En el plano socioeconómico se presentan muy elevados niveles de pobreza, que impiden aprovechar ese potencial mercado de productos salvadoreños y la actividad que esto genera. Además, la mitad de la población salvadoreña no participa de los beneficios del crecimiento económico.

En rigor, los desajustes de la pobreza reflejan una seria falla de carácter social, que se traduce en tensiones que anteriormente desembocaron en la guerra interna de 12 años. Las lecciones del conflicto todavía están frescas, y por eso cabe recordar que los niveles de pobreza crean una peligrosa y costosa inestabilidad.

Aunque la situación de pobreza mostró ligeras señales de mejora entre 1991 y 1995, debido a las altas tasas de crecimiento, casi la mitad (47.7%) de la población salvadoreña acusa

---

<sup>7</sup> Las exportaciones de la maquila continuaron retrocediendo en 1998. “Las maquilas abandonan El Salvador”, *La Prensa Gráfica*, 1 de marzo, 1999, versión Internet.

<sup>8</sup> BID, *Facing Up to Inequality...*, *op. cit.*, cuadro F-4, pág. 251.

pobreza extrema o relativa. (Véase el gráfico 4.) De nuevo en 1996 el magro crecimiento del PIB determinó un incremento de los hogares en condiciones de pobreza (52%).<sup>9</sup> Las remesas alivian la pobreza, y de hecho los hogares que reciben estos recursos aumentaron entre 1991 y 1996, pero “son recibidas en su mayor parte por los hogares de ingresos medios y altos, y no por los extremadamente pobres”. (Segovia, 1997, pág. 16).

Precisamente se observa durante este mismo período una leve atenuación de la pobreza urbana, que no se identifica con el mismo impacto en el área rural. (Véase el gráfico 5.)

Otro peligro de carácter social en El Salvador radica en los elevados índices de violencia (20% de aumento entre 1995 y 1996; 8% entre 1996 y 1997), al punto de que en 1998 San Salvador obtuvo el nada meritorio título de la “capital latinoamericana más violenta”. Datos de encuestas reportan que en 1997 “el 27.5% de encuestados...aseguró haber sido víctima de un hecho delincencial durante ese año”.<sup>10</sup> Según otro estudio realizado a escala nacional, 25.7% de las familias entrevistadas habían sido víctimas de la delincuencia en los cuatro meses previos a agosto de 1998. Se detecta una concentración mayor de la población víctima de la violencia en el área metropolitana de San Salvador.

“En la década de los setenta la tasa de homicidios fue del 29%; para la década de los noventa ascendió al 90.4%”.<sup>11</sup> En los últimos años de los noventa el fenómeno de la violencia se ha visto agravado por las debilidades e incapacidades del sistema policial y de justicia, así como por la falta de una política de prevención del delito. Adicionalmente, existe también un flujo de cientos de salvadoreños delincuentes deportados de los Estados Unidos, que contribuyen a agravar el problema.<sup>12</sup>

Otro factor que intensifica el fenómeno es la cantidad de armas que poseen los salvadoreños, muchas remanentes del conflicto armado según cifras oficiales del Consejo Nacional de Seguridad, hay 122 000 armas registradas, que deben sumarse al número de las ilegales.

La inseguridad causada por la violencia y el crimen significa una seria limitación para la población en general y para los empresarios. La Cámara de Comercio se ha quejado de que sus afiliados sufren en promedio robos de camiones cargados con mercancías por 100 000 dólares diarios. Como se advierte, las pérdidas económicas como resultado de la violencia son muy altas. Un estudio de 1997 revelaba “que más del 13% del producto interno bruto en 1995 se utilizó para cubrir los diferentes costos de la violencia” (Romano, 1997), distribuido en costos directos e indirectos, porcentaje mayor a la carga tributaria de cualquier año durante toda la década.

<sup>9</sup> Una ampliación de este fenómeno de asimetría en el impacto de las tasas de crecimiento sobre la pobreza se puede consultar en Alain de Janvry y Elisabeth Sadoulet (1999).

<sup>10</sup> *La Prensa Gráfica*, 10 de febrero de 1999. “El Salvador con el más alto índice de homicidios en A.L.”, versión Internet.

<sup>11</sup> *El Diario de Hoy*, 10 de febrero de 1999. “Experto colombiano recomienda despolitizar el tema”, versión Internet.

<sup>12</sup> En *El Diario de Hoy*, del 13 de febrero de 1999, aparece un artículo de donde se extrae el siguiente párrafo: “El Gobierno de los Estados Unidos deportó ayer a 59 salvadoreños más, 52 de ellos fueron procesados y encarcelados por cometer delitos como narcotráfico, hurto, robo de vehículos, violación sexual y por conducir en estado de ebriedad”, versión Internet.

## 2. Mercado cambiario <sup>13</sup>

Desde 1990 el sistema cambiario se liberalizó y funciona de una manera fluida. Aun así, la tasa de cambio no es libre o fluctuante sobre la base de la demanda y oferta de moneda extranjera, sino que es fija a partir de 1992. Revisando sus variaciones se aprecia que de los últimos siete años sólo en 1993 bajó 4%, pero a partir de entonces hasta 1999 la tasa de cambio nominal ha sido casi constante (8.75 colones por dólar), salvo ligeras variaciones. La gran cantidad de dólares que ingresa al país vía remesas familiares posibilita el mantenimiento de esa tasa fija. El Banco Central de Reserva informa que en 1998 en un solo tipo de instrumento (Certificados de Administración Monetaria, CAM) negoció 1 330 millones de dólares en el mercado doméstico por medio del sistema financiero, lo que representa un monto equivalente al reportado por remesas familiares en ese mismo año.

Las tasas de interés se han visto afectadas por la demanda de la autoridad monetaria para eliminar colones de circulación, que termina empujando las tasas de interés hacia el alza, mientras disminuyen los precios de bienes y servicios.

Este impacto en las tasas de interés desalienta la inversión doméstica, y a raíz de que el nivel de la actividad económica se da en el área de servicios internos, esto impide reorientar la inversión generada hacia ese sector en lugar de emplearla en inversión productiva.

Otro efecto de este régimen cambiario es la apreciación continua del colón y el consiguiente encarecimiento de las exportaciones, que se vuelven menos competitivas. Este tipo de cambio, según estimaciones, se ha apreciado casi en 70% desde 1990. <sup>14</sup>

Por último, el tema de política monetaria más importante que nuevamente se debate es el cambio de moneda de colón a dólar, o “dolarización”. Este paso es de suma importancia para cualquier economía, y la salvadoreña no es la excepción. De hecho, el tipo de cambio se ha mantenido fijo en los últimos seis años, pero basándose en una política controlada por la autoridad monetaria salvadoreña.

En un sistema dolarizado, la autoridad monetaria nacional pierde su razón de ser y, por ende, desaparece, entregando de hecho la política monetaria a la autoridad estadounidense, la Reserva Federal. Alan Greenspan, Presidente de la Reserva Federal, ha recomendado, además de cautela, un paso intermedio, que es la legalización de una tasa fija de cambio colón-dólar, antes de considerar la dolarización completa del país. <sup>15</sup>

<sup>13</sup> Una revisión sobre la evolución del mercado cambiario en El Salvador se encuentra en la sección 3.2 de Torres (1998).

<sup>14</sup> BID, *Facing Up to Inequality...*, *op. cit.*, cuadro F-3, pág. 251.

<sup>15</sup> En su discurso de toma de posición, el 1o. de junio de 1999, el nuevo Presidente salvadoreño reveló su intención de buscar la creación de un régimen legal para fijar la tasa de cambio. “Sería impensable de nuestra parte introducir riesgos al régimen cambiario actual. Más aún, debemos eliminar la posibilidad de que un mandatario o gobierno devalúe arbitrariamente la moneda. De ahí que debemos plasmar y fijar en el ancla segura de nuestras leyes el marco jurídico que imposibilite manipulaciones cambiarias en favor de grupos y de intereses especiales. De esta manera, evitaremos que en el futuro se puedan dar devaluaciones arbitrarias, que serían el más cruel atropello contra el ahorro y el patrimonio de los salvadoreños.”

Este tema se ha debatido antes en el país, porque la adopción de este sistema presenta atractivos para sectores poderosos del país, aunque al mismo tiempo evidencia problemas para otros. La discusión se debería de centrar en dos áreas: si hay condiciones para la conversión; y sobre los costos y beneficios para todos los salvadoreños.

Técnicamente, se percibe que existen condiciones y esa percepción se basa en tres aspectos: la estabilidad macroeconómica de El Salvador, la solidez del sistema financiero nacional y el monto de reservas internacionales acumuladas, suficientes para reemplazar la masa monetaria en colones por dólares.

En términos de la estabilidad macroeconómica, el único indicador problemático, si continúa mostrando progresivos incrementos, es el déficit fiscal.<sup>16</sup> El problema para la dolarización es el hecho de que al no haber autoridad monetaria, el único ajuste al déficit se efectúa mediante el recorte de presupuesto (supresión de empleo, no ejecución de inversión pública, etc.) Es preferible que la actual situación de déficit fiscal se superara, dado que presenta un potencial obstáculo para el cambio de moneda.

El segundo elemento a considerar es la solidez del sistema financiero, que ha tenido importantes problemas de quiebras y fraudes en los últimos dos años, a consecuencia de iliquidez y falta de supervisión apropiada de sus actividades regulares. El eventual cambio de la moneda exige que este sistema y su supervisión adquieran una total transparencia. Así, el sistema financiero tendría capacidad inclusive de ser sujeto de crédito en el exterior.

Finalmente, como se ha señalado anteriormente, la cantidad de reservas internacionales ha alcanzado niveles significativos que tornan atractivo el proyecto de dolarización, aunque el cambio de sistema no es una decisión soberana de El Salvador, sino que la Reserva Federal de los Estados Unidos tiene participación, en virtud de los requisitos de masa monetaria demandados.<sup>17</sup>

Considerando que el paso hacia la dolarización es todavía hipotético y que aquí no se tratarán sus beneficios y costos para el país en general, se presentan a continuación algunas ventajas y desventajas para los salvadoreños emisores de remesas en el exterior y para los inversionistas salvadoreños.

#### **a) Algunas ventajas del cambio hacia la dolarización**

La dolarización de El Salvador facilitaría el envío de remesas por la equivalencia de las monedas. En las actuales condiciones, la cantidad enviada de dólares termina siendo reducida al entregar los colones en El Salvador, porque las casas que hacen las transferencias así como los

---

<sup>16</sup> El déficit fiscal en 1999 había sido reportado de menor tamaño (1.5% del PIB) en razón de la campaña electoral. El nuevo gobierno ha declarado que en realidad sería del 2.5%, con todas las complicaciones que ese aumento representa.

<sup>17</sup> De hecho, el Presidente de la Reserva Federal ha sugerido cautela dado que no sólo El Salvador está en la búsqueda de este cambio, sino que México y Argentina también se han acercado para sostener pláticas preliminares sobre el mismo tema.

bancos se quedan con montos adicionales al usar tasas de cambio menores que las de mercado. Con la economía dolarizada se eliminaría ese obstáculo.

Al suprimir el riesgo de una devaluación, se garantiza la estabilidad cambiaria para los inversionistas salvadoreños que viven fuera del país.

La tasa de inflación tiende a ser menor y estable por su similitud con la que gozan los Estados Unidos. Así, no se requiere que los montos enviados para el sostenimiento de las familias aumenten constantemente.

Es factible suponer que las tasas de interés de mercado serían menores al no existir el factor de riesgo de una potencial devaluación. Las tasas de interés menores facilitan potenciales créditos para establecimiento de empresas, compra de vivienda y otras inversiones, sin tener que pagar tasas mucho más altas de interés que en los Estados Unidos. Se resolvería el fenómeno del “mal holandés” que generan las remesas así como la necesaria esterilización de circulante que la autoridad monetaria realiza.

#### **b) Desventajas**

Las desventajas en el área de las remesas están más relacionadas con las familias que reciben esas remesas en El Salvador, debido al impacto en otras variables internas.

### **3. Remesas**

#### **Remesas y su importancia**

En los últimos ocho años las remesas familiares en El Salvador han jugado un papel central en la estabilidad económica del país.

No obstante, su importancia relativa en la economía, y particularmente en la balanza de pagos ha comenzado a disminuir, no así sus valores absolutos. En 1991 las remesas representaban un monto de divisas equivalente al de las exportaciones totales, pero en 1997 significaron sólo el 56% de aquéllas, pese a que su monto en dólares ha continuado ascendiendo. En efecto, de totalizar 721 millones de dólares en 1991, pasaron a 1 332 millones de dólares en 1998. Aún hoy las remesas superan a cualquier rubro de exportación individual, en cuanto a la cantidad de divisas aportadas.

Todos los estudios sobre el uso de las remesas muestran consistentemente que más de 80 centavos de cada dólar se emplea en adquisición de productos de consumo, y que aproximadamente 8% se destina al ahorro o directamente a inversión.

Desde fines de la década de los ochenta se ha comenzado a explorar las posibilidades de cambiar el destino prioritario de las remesas. Este enfoque choca con limitaciones en virtud de que el receptor es un factor relativamente pasivo en la decisión sobre cómo utilizar las remesas, y

éstas son enviadas para apoyar específicamente los ingresos familiares en El Salvador, sobre todo en el consumo de bienes de subsistencia. El mismo destino predeterminado se aplica a las remesas que van dirigidas a ahorro e inversión. Por lo regular, los estudios ignoran la relación receptor-remitente, que limita la discrecionalidad en el uso de estos fondos.

Por consiguiente, la decisión para cambiar el destino de esta remesa corresponde al remitente y no al receptor, cuyo principal papel consiste en administrar esos fondos. El consultor general afirma que “la mayor parte de estudios sobre las migraciones, las remesas y los usos de éstas, referentes a Centroamérica, se han hecho siempre desde la perspectiva del país de origen de los migrantes” ... “sin tomar explícitamente en cuenta el contexto económico y social en el que dichos migrantes se desenvuelven en los Estados Unidos... ni sus motivaciones o razones personales para el envío de parte de sus ingresos al país de origen.” (CEPAL, 1998, pág. 17) (Énfasis agregado).

Se acepta que los envíos de remesas familiares complementan los ingresos de la familia en el país de origen, por lo que se aplican a un fin predeterminado, en su mayoría, consumo. En casos de regalos familiares (en cumpleaños, graduaciones, matrimonios, etc.) o de emergencias, el gasto del dinero goza de un mayor número de opciones. Mucho menor, como ya se dijo, es el número de envíos dedicados a la inversión y al ahorro.

Algunas investigaciones sostienen que las remesas enviadas por los salvadoreños a sus familias representan un alto porcentaje de sus ingresos en los Estados Unidos.<sup>18</sup> Por este motivo, es probable que los emisores se preocupen por determinar el uso de esos recursos. Basados en el falso supuesto de que los receptores disponen la distribución de los fondos, se han estructurado diversas políticas que han fracasado en su intento de cambiar el destino de las remesas. A título ilustrativo, se sabe que las cuentas de banco en dólares no han tenido el éxito esperado en reorientar los destinos de las remesas.

De hecho, se sigue especulando sobre la manera de enfocar el uso de las remesas familiares hacia fines productivos. Estas remesas se utilizan para el sostenimiento de la familia, la escuela de los niños y la vivienda. Si bien estos fondos proceden del exterior, en términos de gasto no difieren de los ingresos similares de las familias que no reciben remesas. Por lo tanto, surge el absurdo de que en esa empresa de reorientación habría que abarcar también a los no receptores que obtengan ingresos similares.

Un estudio de caso revela que los receptores de remesas en Santa Elena, Usulután, no realizan gastos de consumo diferentes a los de familias con similares niveles de ingreso que no reciben remesas. La única diferencia detectada entre estos dos grupos de familias en términos de

---

<sup>18</sup> Véase un análisis sobre la proporción de los niveles de ingreso que los remitentes salvadoreños envían a sus familias en El Salvador comparado con migrantes filipinos del área de Los Angeles, California, en Cecilia Menjívar, Julie DeVanzo, Lisa Greenwell y R. Burciaga Valdez (1998), págs. 97-126.

gastos es la mayor cantidad de presupuesto que los receptores emplean en educación y salud respecto de los no receptores.<sup>19</sup>

#### 4. Las remesas en el entorno macroeconómico

En un estudio reciente se concluye que: “en primer lugar, la esterilización de la liquidez es la causa más directa de la elevación de la tasa de interés real. La intensidad del efecto de la política monetaria aumenta con metas inflacionarias más ambiciosas. Entre más se desea disminuir la inflación más necesidad hay de esterilizar liquidez...[Segundo] que la apertura de la economía juega un rol importante en limitar el efecto del mal holandés. Una economía más abierta crea un canal más amplio para la salida de dólares en importaciones...Por último, ...se desprende el rol de la inflación internacional en la intensidad del efecto de la entrada de dólares sobre la tasa de interés real”. (Rivera Campos, 1998, págs. 17-18).

Un estudio previo había señalado algunas diferencias entre las remesas familiares y lo que pudiera ser un *boom* de un sector exportador en la economía, que es el caso típico de donde se acuña el concepto de “mal holandés”. Estas diferencias son: “i) *duración* —las remesas tienden a ser más permanentes que un boom de exportaciones; y ii) *el uso de los recibos de moneda extranjera*— una mayor proporción de las remesas tienden a ser gastadas en consumo, particularmente en bienes no transables (NT) con relación a bienes importados (o transables, T), o a ser reinvertidos.” [Cursiva en el original.] (Banco Mundial, 1995, pág. 16). Finalmente, otra investigación que utilizó el método analítico de insumo producto “confirma que las remesas, pese a que ejercen presiones hacia el aumento de las importaciones, también aumentan la producción nacional, el consumo [directa e indirectamente], los ingresos del gobierno [vía indirecta], los ahorros [directa e indirectamente] y el empleo.” Luego se afirma que “la producción de los sectores Servicios Comunes, Sociales y Personales, y la Construcción y Alquileres de Vivienda revelaron la mayor sensibilidad al influjo de remesas.” (Cortés, 1997).

El éxito obtenido en la aplicación de muchas de las medidas orientadas a incrementar el ahorro de los ingresos originados por las remesas no ha repercutido en los hogares receptores de remesas. De hecho, los esfuerzos del sistema bancario y financiero en la captación de ahorro benefician a otros empresarios en sus inversiones, pero no necesariamente a los receptores de remesas. En general, los intentos por favorecer a estos últimos han fracasado en alcanzar a este amplio segmento de la sociedad salvadoreña. Debido a este fenómeno se presenta más adelante la propuesta número cuatro.

---

<sup>19</sup> Susan Kandel y Katharine Andrade-Eckhoff (1998), págs. 8-9. Se refuerza esta distinción sobre el destino de los ingresos de remesas para el caso del área rural en Paquistán, en el estudio de Richard Adams (1998), pág. 170. Se concluye que a comparables niveles de ingreso de trabajo e ingreso de remesas, los ingresos de remesas tienen una propensión más alta a invertir que los ingresos del trabajo. Esta diferencia puede ser el resultado de que los ingresos de remesas son considerados ingreso “temporal”, en contraste con un ingreso originado en trabajo, que es más “permanente”. Las tasas de propensión a la inversión de los primeros es mayor que la de los segundos.

## 5. El huracán Mitch

En noviembre de 1998 el huracán Mitch causó serios destrozos en la región centroamericana, y El Salvador no fue la excepción. Pese a que en comparación con Honduras o Nicaragua, los daños reportados en El Salvador son mínimos, el Mitch provocó serios impactos negativos en esta nación. Se estimó que en la región hubo 9 000 víctimas fatales y casi 10 000 millones de dólares de pérdidas materiales, mientras que en El Salvador habrían fallecido 300 personas y se habrían registrado 1 000 millones de dólares en daños materiales. Entre éstos se cuentan las pérdidas en la cosecha agrícola del ciclo 1998/1999, que en el caso del café ascenderían a 20% del volumen de la cosecha prevista, además de la destrucción de infraestructura (viviendas, carreteras, puentes, etc.).

Aunque la economía de El Salvador presentaba resultados positivos, en el primer trimestre de 1999 se atraviesa por una coyuntura de desaceleración que podría indicar la necesidad de adoptar medidas preventivas rápidas a fin de evitar mayores costos sociales y económicos. Se identifican por lo menos cuatro factores que están causando esta situación. Primero, el impacto del Mitch en la economía nacional, particularmente en el café, cuya cosecha no se ha vendido en espera de nuevos y mejores precios. En el resto de las cosechas tradicionales el daño también fue importante. Segundo, los efectos del Mitch en la actividad económica de los socios comerciales vecinos, que han determinado una disminución de las exportaciones hacia esos países, en especial hacia Honduras. Además, hay informes sobre el atraso en el pago de cuentas como resultado de esa baja de la actividad económica en la región, y ello ha comenzado a afectar al sistema bancario en El Salvador. Tercero, el presupuesto de la nación no se había aprobado después de que habían pasado tres meses del momento en que debía ponerse en vigencia. Cuarto, el aumento de 3% de las tasas de encaje legal (20% para cuentas de ahorro y 30% para cuentas corrientes), implantado a partir de diciembre de 1998 como medida preventiva por la situación de crisis financiera mundial. La combinación de estos factores ha repercutido en una baja de la ya disminuida captación de ingresos fiscales, que podría generar un eventual crecimiento del déficit fiscal en 1999.

Ante este panorama de incertidumbre, las remesas han seguido creciendo. Por efecto de su comportamiento estacional, en el mes de diciembre el monto de los envíos supera al de los otros meses del año. Después del Mitch, en diciembre de 1998 alcanzaron su más alto valor mensual en toda la historia de su contabilización (131 millones de dólares) y en los meses posteriores muestran también valores altos en comparación con sus similares de años anteriores. (Véase la serie en el anexo II.)

El huracán Mitch golpeó principalmente al sector rural y, por supuesto, al agropecuario. La mayor concentración de pobres en el país se registra en el área rural, por lo que se puede suponer un mayor impacto del huracán en el aumento de los hogares pobres en El Salvador.

## 6. Conclusión

Los indicadores macroeconómicos en El Salvador han mostrado un desempeño satisfactorio. A raíz de los Acuerdos de Paz de 1992, la economía comenzó a observar un fuerte dinamismo, aunque al agotarse el factor más importante de esa aceleración —la demanda reprimida durante

los años de guerra—, el país transita un nivel de crecimiento más estable pero definitivamente insuficiente para resolver uno de los problemas fundamentales de El Salvador, la pobreza. Como se ha señalado, es altamente probable que los hogares situados por debajo de la línea de pobreza hayan aumentado. En 1999 se presenta una situación nada promisoriosa y el propio gobierno salvadoreño estima un crecimiento de 3.5%-4%.<sup>20</sup> Las previsiones del programa, por supuesto, se habían efectuado sin tomar en cuenta los desastres naturales ya reseñados.

El mayor volumen de las remesas familiares en este decenio sólo ha venido a amortiguar la caída en los estándares de vida de los salvadoreños, sobre todo de los que viven en el área rural. Por lo tanto, es difícil concebir una manera de obtener de estos emisores fondos destinados a otros propósitos que no sean necesidades básicas. Entonces, es imprescindible enfatizar el papel que la comunidad salvadoreña en los Estados Unidos debe jugar en este renovado esfuerzo hacia la integración de las remesas colectivas en la lucha contra la pobreza, mediante la utilización “productiva” de estas últimas en combinación con otros fondos para desarrollar actividades económicas.

---

<sup>20</sup> Programa Económico del Gobierno de El Salvador <<http://www.bcr.gob.sv/eprog001.htm>>

### III. PROPUESTAS

Como se ha visto, las inmensas cantidades de remesas familiares ejercen un impacto indeseado en otras variables macroeconómicas, como las tasas de interés, los precios (tierras, vivienda, transporte, etc.), las importaciones, la paridad cambiaria, las exportaciones, etc.; en cambio, han permitido al país mantener una apreciable estabilidad macroeconómica.

En cuanto a su efecto microeconómico, las remesas son esenciales en el sostenimiento de las familias en las comunidades de migrantes.

En este capítulo se exponen algunas propuestas para mejorar el impacto de los fondos de remesas en el desarrollo económico del país; además, se incluye una revisión crítica de propuestas formuladas en el pasado. En la parte final se detallan dos proyectos piloto que podrían servir de base para impulsar cambios en las localidades que reciben remesas en cantidades importantes.

En principio, conviene diferenciar cuatro categorías que permiten organizar el examen de los fondos de las remesas y los mecanismos que se propondrán, a saber: a) remesas familiares en sentido estricto; b) remesas sociales o colectivas; c) el ahorro que el migrante realiza en los Estados Unidos en el sistema bancario y financiero salvadoreño, y d) la inversión que los migrantes salvadoreños pueden hacer en El Salvador.

#### A. Revisión de algunas medidas propuestas anteriormente<sup>21</sup>

##### 1. Remesas familiares en sentido estricto

La más importante de las medidas vinculada con las remesas fue la liberación de las restricciones en el cambio de moneda extranjera. Además, se han impulsado otras iniciativas desde el decenio pasado para la captación de remesas en El Salvador, como a continuación se detalla.<sup>22</sup>

Las cuentas en dólares para los salvadoreños que viven en el exterior se autorizaron en 1989. Los mínimos de apertura disminuyeron de 2 000 a 200 dólares, pero aun así esta medida no ha suscitado el interés masivo de los salvadoreños residentes en el exterior. La baja tasa de interés ofrecida por los bancos así como la inestabilidad del sistema bancario y financiero determinan que estas cuentas sean poco atractivas. A fines de enero de 1999, las tasas de interés en depósitos de dólares a 180 días habían subido en comparación con 1994 (a 6.86%), mientras que se abonaba 9.52% para depósitos en colones. Con respecto al sistema financiero, los fraudes financieros y la quiebra de dos bancos en los últimos dos años fortalecen los temores y la falta de

<sup>21</sup> Véase lista de propuestas que se han presentado anteriormente en el anexo III.

<sup>22</sup> En esta parte de las propuestas que ya se han utilizado antes se sigue muy de cerca a Delgado y Siri (1995).

confianza de los migrantes en el sistema bancario nacional. Por último, considérese el desaliento que representa para el uso de estas cuentas la burocrática administración y los lentos procesos para el retiro de fondos. De hecho, las cuentas sirven más a gente que vive en el país (funcionarios de organizaciones internacionales y nacionales, empresarios que usan dólares, etc.) pero que no son receptores de remesas

A mediados de 1992 se abrieron unas “líneas de redescuento destinadas a financiar hasta el 90% de los créditos que otorga el sistema financiero a los emigrantes salvadoreños o a sus familiares” en el país. (Delgado y Siri, 1995, pág. 21). Los fondos pueden usarse en la compra de vivienda o terreno para vivienda, para el establecimiento de micro y pequeña empresa, así como para capital de trabajo y adquisición de bienes de capital. No obstante, estas líneas de crédito tampoco han estimulado el acceso de residentes en el exterior o de receptores de remesas en El Salvador.

## **2. Depósitos de ahorro del migrante en los Estados Unidos**

Como se recuerda, el estudio de Delgado y Siri recomendaba la apertura de agencias bancarias salvadoreñas en los Estados Unidos para que recibieran depósitos de los salvadoreños residentes en aquel país y efectuaran otras gestiones comerciales.

Con anterioridad a esta propuesta, algunas entidades bancarias habían establecido este tipo de agencias (1986), cuando los bancos salvadoreños eran estatales y la legislación en los Estados Unidos menos estricta en cuanto a los requisitos para la apertura de agencias de bancos extranjeros en su territorio.

La Asociación de Banqueros ha contado con el apoyo del Banco Central—apoyo que es uno de los múltiples requisitos de la Reserva Federal— para abrir nuevas agencias en diferentes ciudades de los Estados Unidos, aunque los resultados no son alentadores. Estas agencias sólo existen en California, Nueva York y Texas. Asimismo, uno de los bancos con agencias en California ha estado procurando expandirse al área metropolitana de Washington. De hecho, uno de los grandes obstáculos había sido la falta de una ley contra el lavado de dinero ilegal en El Salvador, que recientemente sancionó la Asamblea Legislativa. Ahora bien, la superación de esta traba no garantiza que se aprueben las solicitudes de abrir nuevas agencias de bancos salvadoreños en los Estados Unidos.

El Banco Salvadoreño, el Banco Multivalores y el Banco Agrícola Comercial (BAC) tienen oficinas en el estado de California; el Banco Cuscatlán opera una en Nueva York y el Banco Salvadoreño otra en Houston, Texas. Sólo el BAC administra oficinas como banco y está sujeto a la supervisión trimestral de la Reserva Federal; los restantes funcionan como transportadores de remesas que transfieren a El Salvador.

El BAC ofrece tres tipos de servicio con relación a las remesas en los Estados Unidos: a) sirve de canal para la transferencia de remesas familiares (cuenta de remesas familiares); b) recibe depósitos para pago a acreedores, y c) depósitos a cuentas de ahorro. Según informes recientes del BAC, en 1997 y 1998 el monto de dólares captados en los Estados Unidos era de 120 millones de dólares, que equivalen al 10% del total de remesas que el país recibe. Una

cuestión muy importante relacionada con esta investigación es que, de dicha cantidad, sólo 55% se retiró como estricta transferencia de remesa familiar y el resto quedó depositado en cuentas de ahorro del mencionado banco. El costo por transferencia de remesa familiar es fijo (9 dólares) al igual que si se trata de un depósito a cuenta de ahorros que se retira en El Salvador. Si el depósito no se retira de la cuenta de ahorro, la transacción no causa costo al cuentahabiente. Si es transferencia para otros acreedores, se pagan 12 dólares. El hecho de que estos cargos sean fijos determina que los costos para las cantidades pequeñas se eleve considerablemente.

Cabe agregar que también han operado otras instituciones con relación al ahorro de los salvadoreños en los Estados Unidos. Así, por lo menos una de las federaciones de cooperativas (FEDECACES) está trabajando un proyecto con federaciones homólogas en los Estados Unidos y Canadá. Se persigue que las federaciones (*Credit Union*) en los Estados Unidos y Canadá puedan servir para la captación de fondos provenientes de salvadoreños en dichos países, que luego se transferirían como remesas familiares, al tiempo que se estimula el ahorro de los migrantes emisores y de los receptores en El Salvador. La FEDECACES destinaría esos ahorros a la inversión de la micro, pequeña y quizás mediana empresa (negocios, talleres, etc.) en las localidades donde operen las cooperativas de la federación. En un inicio se prevé involucrar casi 500 hogares en El Salvador.

#### a) **Remesas colectivas o comunitarias**

Las remesas colectivas o comunitarias se estudiaron con especial atención, en el sentido de buscar un mayor impacto de los fondos de los migrantes y sus contribuciones al desarrollo de El Salvador. Se trata de fondos recolectados por comunidades salvadoreñas en los Estados Unidos cuyo propósito es financiar proyectos comunitarios específicos en el país de origen. Por lo general, estos fondos se recaudan para proyectos comunitarios con limitada duración en términos de su impacto económico. Tradicionalmente, se emplean en la construcción de infraestructura de las localidades (parques de recreación, campos de juego, adoquinado de calles, etc.); en una proporción minoritaria financian proyectos productivos (un taller, una calle de acceso, computadoras para una escuela, etc.).

Se pudo comprobar que existen muy pocos proyectos productivos o económicos vinculados con estos fondos. El interés por impulsar proyectos de inversión productiva radica en que éstos generarían expectativas de desarrollo sostenible en las comunidades salvadoreñas. Las remesas colectivas funcionarían como “fondos semilla” de inversiones productivas. Precisamente, se investigaron las posibilidades de que se utilicen estos fondos comunitarios para este propósito.

Los resultados de la investigación sobre estos fondos son ambiguos a causa de la complejidad de estas iniciativas. En principio, existen posibilidades reales de que los recursos se generen para fortalecer estos esfuerzos, y las asociaciones de migrantes muestran un alto compromiso de ayudar a sus comunidades de origen.

En la zona metropolitana de Washington, D.C. se estima que habitan alrededor de 150 000 salvadoreños, frente a un total de un millón y medio de la misma nacionalidad en los Estados Unidos. En dicha área metropolitana operan 12 organizaciones de apoyo a sus

respectivos pueblos de origen en El Salvador así como otras organizaciones. Se estableció un trato cercano con el Comité Promejoramiento de Chirilagua y el Comité Unidos por Intipucá, además de sus representantes en El Salvador. Los miembros de estas asociaciones son obviamente originarios de Chirilagua e Intipucá, respectivamente, pueblos ubicados en los municipios de los mismos nombres, en los departamentos de San Miguel y de La Unión en el oriente del país. El Comité Unidos por Intipucá se ha constituido en El Salvador en una fundación con personería jurídica.

La característica más importante de estas organizaciones es la solidaridad que practican con los familiares que se quedaron en El Salvador. Los miembros de estas organizaciones son sumamente dedicados y entregan largas horas de su tiempo libre a la preparación de eventos que permitan recaudar fondos destinados a financiar proyectos en la comunidad de origen.

i) Obras realizadas por estas asociaciones. A continuación se presenta una reseña de las obras impulsadas por las organizaciones de residentes en los Estados Unidos en sus respectivos pueblos.

Comités Unidos por Intipucá:

- Mejoramiento de la iglesia (católica): 45 000 colones (aproximadamente 5 150 dólares).
- Donación de una ambulancia a la Unidad de Salud (que pertenece al Ministerio de Salud Pública). El vehículo posibilitará transportar enfermos de gravedad al hospital más cercano en San Miguel (por valor de 10 000 dólares).
- Adoquinado de las principales calles del pueblo.
- Se han realizado dos proyectos exitosos en conjunto con el Fondo de Inversión Social (FIS) de electrificación de dos caseríos: el Cablotillo y Sta. Juliana.
- El director de la escuela ha expuesto la necesidad de mesitas para los estudiantes. Es un proyecto que se pretende cumplir.
- Hace unos años se inició un proyecto que dejó una mala experiencia. El FIS se comprometió a trabajar con ellos en la construcción de un puente que conectara con un caserío llamado El Esterón, al sur de Intipucá. El FIS había hecho el presupuesto y la comunidad, junto con el apoyo de la asociación en los Estados Unidos, aportaría el 10% del costo. Tras muchos esfuerzos y tiempo de espera, el proyecto nunca se materializó y las dos comunidades todavía carecen de acceso vehicular entre sí.

Entre los proyectos contemplados en algún momento, se cuenta la instalación de un taller de mecánica que sirva de escuela o de centro de entrenamiento.

ii) Problemas políticos con el gobierno municipal.

El proyecto de estadio para el pueblo de Intipucá incluía la compra del terreno donde se construiría la cancha de fútbol, así como los trabajos de terracería para nivelar el terreno. El proyecto se encuentra paralizado por diferencias entre el actual gobierno municipal, encargado de autorizar su construcción, y los líderes de la asociación en Washington y la Fundación en El Salvador.

Las trabas para este proyecto reflejan los problemas originados por la mezcla entre acción comunitaria y política partidista. Previo a las elecciones municipales de 1994, el entonces Comité Unidos por Intipucá en El Salvador había concebido el proyecto del estadio. Hasta entonces el alcalde y consejo municipal de Intipucá pertenecían al mismo partido político que los miembros del consejo municipal, a su vez integrantes del Comité en El Salvador. Pero en 1994, en las elecciones de alcalde triunfó el candidato de un partido diferente. Los problemas se iniciaron desde que el nuevo gobierno municipal trató de controlar la construcción del proyecto del estadio. El forcejeo entre los miembros del Comité y el nuevo gobierno municipal han desembocado en la paralización de la construcción del proyecto. Las negociaciones se han suspendido en medio de acusaciones mutuas por parte de los bandos que se formaron.

La persistencia de las diferencias mencionadas derivó en que otros migrantes constituyeran una organización alternativa a Intipucá, cuyo campo de movimiento es más limitado, además de que la comunicación entre ambas también está obstruida.

De esta experiencia negativa se desprenden algunas lecciones. En primer lugar, es necesario despolitizar la participación de los miembros de las organizaciones comunitarias. Estas organizaciones están al servicio de la comunidad sin importar el partido político que esté al frente del gobierno, tanto central como municipal. La participación en las campañas políticas es un derecho básico y deber de todos los ciudadanos, en particular en El Salvador donde la democracia todavía está en proceso de formación. Con todo, los dirigentes de organizaciones deberían abstenerse de confundir sus simpatías partidarias con las tareas de las organizaciones.

En segundo término, es imprescindible que estas organizaciones actúen con independencia de los gobiernos municipales. Si bien el apoyo de los gobiernos municipales y central es de suma importancia y permite potenciar la colaboración de los migrantes a sus respectivas comunidades, es necesario que no se mezclen las actividades de una organización comunitaria con las propias de un gobierno.

En tercer término, estas organizaciones tienen la obligación de ejercer con transparencia el control de los fondos y su contabilidad. Se debe demostrar por medio de terceros que la administración de los fondos se hace limpia y precisa, a la vez que los miembros tengan acceso permanente.

En contraste con los problemas observados en el caso anterior, el Comité Promejoramiento de Chirilagua, sus representantes en el pueblo y la población mantienen una relación de trabajo por la comunidad sumamente fluida. El manejo de los fondos se hace de manera compartida y descentralizada, tanto en El Salvador como en los Estados Unidos. La

persona encargada de supervisar el manejo de los fondos en El Salvador no es el representante de la organización. Algunos integrantes del Comité en El Salvador, escogidos por los miembros, se encargan de administrar los recursos.

Una característica especial resalta en el caso de Chirilagua: la persona que preside el Comité en El Salvador con anterioridad fue miembro dirigente del Comité en Washington. Así, aporta su experiencia en los Estados Unidos y ello permite que la comunicación sea fluida y sistemática en relación con los proyectos entre las dos organizaciones.

iii) Proceso de generación de los proyectos. Una de las debilidades más importantes, aunque potencialmente más prometedoras, es la forma de selección de los proyectos que se impulsarán con los fondos recaudados. Los miembros del Comité en los Estados Unidos practican una lluvia de ideas sobre los proyectos que deberían de ejecutarse en El Salvador. De una lista de muchas iniciativas, se efectúa una selección y luego de argumentar, se define el proyecto a realizar. Se consulta con la agrupación en El Salvador y ésta normalmente da su aprobación. Se recogen estimaciones de costo y se inicia el proceso de ejecución del proyecto.

La mayoría de estos proyectos representan realidades observadas en los Estados Unidos que ellos pretenden transferir a su lugar de origen, para que las personas en El Salvador disfruten de los mismos beneficios que ellos en los Estados Unidos, así como ellos lo harán cuando se retiren y vuelvan al país. Por otra parte, las necesidades específicas de la comunidad se comunican a Washington y se incorporan al proyecto que se está trabajando en esos momentos. En un caso, por ejemplo, se solicitó el envío de fondos para comprar muebles y otros materiales destinados al instituto (escuela secundaria), que estaba en peligro de cerrarse ante la falta de capacidad gubernamental de atenderlo. Se consiguieron los fondos y el instituto sigue funcionando. En otro caso, a raíz de la crisis generada por el huracán Mitch, el caserío de Chilanguera, en el municipio de Chirilagua, quedó arrasado. Los migrantes de Chirilagua en los Estados Unidos se movilizaron para obtener fondos y su primer envío fue de 5 000 dólares a las dos semanas de la tragedia. Luego se han remitido ropa y otros materiales. Los fondos en efectivo sirvieron para comprar materiales de construcción para habilitar vivienda temporal a personas damnificadas.

Según comentaron los miembros del Comité en Washington, no han planeado proyectos de inversión productiva de más larga duración e impacto. De hecho, previo al huracán Mitch tenían el proyecto de un fondo para becas de jóvenes estudiantes de Chirilagua, que en 1999 inició con tres estudiantes de escasos recursos.

iv) Disposición a colaborar del FISDL. En consulta con el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), se indagó acerca de su disposición para trabajar en conjunto con las comunidades, principalmente con las que tienen contraparte en los Estados Unidos. Altos funcionarios del FISDL reconocen la importancia de estos fondos en el potencial desarrollo de las comunidades. En un documento reafirman su voluntad de aportar el 90% de los fondos totales necesarios para inversión social en el período 1996-2005, que sumados ascenderían a 844.2 millones de dólares. El FISDL sostiene que de ese total nacional lo invertido en comunidades con

migraciones notorias sería de alrededor de 20%.<sup>23</sup> La contrapartida nacional de estas comunidades, según el FISDL, es ínfima en términos porcentuales monetarios, pero representativa en términos monetarios absolutos.

v) Ideas de proyectos a seguir. El fortalecimiento de estas organizaciones en los Estados Unidos y sus contrapartes en El Salvador representa la opción más importante para promover la canalización de fondos de migrantes salvadoreños hacia sus comunidades de origen.

En el contacto con estas organizaciones se advirtió que han asumido el compromiso de ayudar al desarrollo de sus familiares en sus comunidades. De hecho, es recomendable brindarles apoyo para acometer proyectos que tengan impacto duradero en la comunidad. Una forma de operar sería participar con ellos en la selección y realización de proyectos en coordinación con el FISDL y otras instituciones y organizaciones internacionales. Además, sería esencial la definición de una cartera de proyectos de mediano (1-2) y largo plazo (3-5) con objetivos orientados a la producción (talleres de mecánica o de costura con la adquisición de maquinaria y exploración de mercados, etc.), de modo que la comunidad genere mayores ingresos de una forma permanente, procurando eliminar la dependencia de los fondos que envían los migrantes.

## B. Propuestas

En esta sección se intenta profundizar la discusión de los proyectos presentados y discutidos en el seminario de San Salvador organizado por la CEPAL en 1999. Los comentarios y algunas recomendaciones formuladas en dicho seminario se han incorporado en el texto de las propuestas correspondientes.

Ya se ha planteado el hecho de que el emisor de las remesas toma las decisiones respecto del destino de los fondos (la escuela, medicinas, la casa, un terreno para cultivo o para vivienda, inclusive una cierta cantidad para el ahorro). Por ende, se ha procurado enfatizar en estas propuestas la necesidad de influir sobre los migrantes antes de que envíen los recursos.

Estas propuestas concentran su atención en tres aspectos relacionados con las remesas: a) las remesas colectivas; b) la inversión de esas remesas colectivas de los migrantes en sus comunidades de origen, y, c) la masiva captación del ahorro de los migrantes en los Estados Unidos y la canalización de ese ahorro en El Salvador, de preferencia en proyectos productivos. La primera propuesta que se formula a continuación unifica la generación de las remesas colectivas y su inversión en proyectos productivos.

La captación de ahorro de los migrantes en los Estados Unidos se contempla en la segunda y tercera propuestas; la cuarta se relaciona con el estímulo de las instituciones financieras para destinar esos ahorros captados en los Estados Unidos a proyectos productivos en

---

<sup>23</sup> Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (1998). Además, en entrevista con altos funcionarios de la institución, éstos han expresado su voluntad de apoyar el esfuerzo de las comunidades, especialmente las que tienen grandes segmentos de su población en los Estados Unidos y manifiestan interés por ejecutar obras de infraestructura social.

áreas de alta migración, que al mismo tiempo son las zonas donde viven los beneficiarios de esas cuentas de ahorro.

## **1. Propuesta de apoyo a remesas colectivas para proyectos productivos**

### **Propuesta 1**

*La primera recomendación es trabajar con organizaciones de salvadoreños en los Estados Unidos en el fortalecimiento de las remesas colectivas, y estimular su reorientación hacia proyectos que permitan a las comunidades de origen de esos migrantes en El Salvador generar ingresos en un relativo corto plazo y de tipo permanente. Necesariamente, estos proyectos deben ser rentables y las inversiones recuperables en un tiempo predeterminado.*

Se ha trabajado con el Comité Promejoramiento de Chirilagua, que funciona en la ciudad de Fairfax, estado de Virginia, y su correspondiente contraparte en Chirilagua, San Miguel, en El Salvador.

En un principio se le presentó una lista de entre las que el comité seleccionaría la más adecuada para convertirla en proyecto piloto, luego de su aprobación por ambas comunidades. Este proyecto piloto debería de poseer características que posibilitaran su reproducción en otras regiones de El Salvador o en otros países con migraciones importantes.

La conformación del proyecto supone un amplio proceso de consulta y decisión no sólo con los miembros del comité en los Estados Unidos y en El Salvador, sino también con algunas otras personas en la comunidad, a fin de recoger la mayor cantidad de información. Asimismo, ha sido valioso adelantar conversaciones informales con otras instituciones (como el Banco Interamericano de Desarrollo, BID) que han mostrado un buen nivel de aceptación.

En la actualidad, el comité de Virginia está financiando el proceso de construcción de servicios sanitarios públicos en el parque central de la Villa de Chirilagua, como otro de sus proyectos sociales comunitarios con fondos colectivos.

A continuación, se discuten con mayor profundidad algunas características que estos proyectos deben de tener.

El objeto central del proyecto piloto consiste en potenciar el uso de las remesas colectivas hacia la inversión en un proyecto productivo.<sup>24</sup>

En el anexo V se presenta la lista de ideas que originalmente se elevó al comité en Washington para su selección. Éstas surgieron de conversaciones individuales con miembros del Comité, mientras se analizaba la necesidad de estimular el cambio de dirección en el uso de las

---

<sup>24</sup> Hasta el momento de escribir este documento final el proceso de selección en el Comité Promejoramiento de Chirilagua no había terminado, y los cambios operados en la dirección interna del Comité posiblemente van a afectar a ese proceso de selección.

remesas colectivas. Como resultado de este esfuerzo, el comité elaboró la iniciativa de establecer una panadería en la Villa de Chirilagua para abastecer a ésta y sus alrededores, con servicio de distribución y reparto diario del producto.

La viabilidad de estos proyectos hasta ahora no se ha determinado. Como se apunta arriba, son "ideas" de proyectos creadas para estimular la discusión sobre el uso productivo de los fondos recolectados, y por consiguiente no se han elaborado los estudios de factibilidad económica necesarios. Estas discusiones han conducido a efectuar sondeos técnicos a fin de conocer algunas necesidades más específicas de cada uno de los proyectos; por ejemplo, el volumen de electricidad para montar el taller/escuela de electricidad, o las necesidades de mercadeo para comercializar la ropa, dentro y fuera del país, en el caso del taller de costura.

Es indispensable que el criterio de selección del proyecto sea la rentabilidad económica. Otro elemento esencial del proyecto seleccionado es el nivel de las normas de calidad del producto. Por último, es ineludible realizar el estudio de factibilidad económica de la idea seleccionada.

Esta última tarea podría confiarse al Banco Multisectorial de Inversiones, institución con capacidad de realizar estudios de preinversión que podría acompañar al comité en este proceso.

Entre los principales componentes que estas iniciativas deben considerar, se cuentan:

- Una carpeta que incluya proyectos o ideas de proyectos que sean ejecutables.
- Este listado serviría de base para que las organizaciones sociales escogieran un proyecto acorde con la capacidad productiva de las mismas comunidades en El Salvador, lo que disminuiría los riesgos de que estos proyectos fracasen.
- La escala del proyecto estará determinada por la capacidad productiva de estas comunidades, así como por la respuesta de la comunidad a esta iniciativa.
- Estas comunidades deberán institucionalizar su existencia, ya sea mediante la formación de cooperativas, fundaciones u otro tipo de figura que permita a los cofinanciadorees el contacto con un contraparte. Por regla general, estas organizaciones comunitarias, y el comité de Chirilagua no es la excepción, no llenan este requisito aunque manifiestan el deseo de dar el paso si es necesario.
- Las organizaciones comunitarias en los Estados Unidos deben comprometerse a desarrollar iniciativas para recaudar fondos destinados al proyecto que escojan ejecutar.
- Los fondos de contraparte podrían provenir de alguna institución como el Banco Multisectorial de Inversiones de El Salvador, el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o fondos de fideicomiso (de Noruega, Suecia u otro) que existen en el BID, por citar algunas posibilidades.

Por fin, es importante mencionar las dificultades vinculadas con el proceso de decisión sobre qué proyectos impulsar. En esta primera experiencia ha tomado un largo tiempo arrancar.

## **2. Propuestas de aumento de ahorro de migrantes en los Estados Unidos en el sistema bancario salvadoreño**

### **Propuesta 2**

*La segunda recomendación es que los bancos salvadoreños deben gestionar, no sólo en los Estados Unidos sino también en El Salvador, que se autoricen sus solicitudes de apertura de nuevas sucursales en los Estados Unidos.*

En reconocimiento de la importancia que reviste esta propuesta formulada con anterioridad, se la incluye en este estudio. Se vislumbran condiciones nuevas para que tenga éxito y se puedan abrir oficinas de bancos salvadoreños en los Estados Unidos.

No existen estadísticas sobre los ingresos de los trabajadores salvadoreños en los Estados Unidos, aunque se presume que son cuantiosos. Los migrantes representan, en términos comparativos de ingreso, el sector más grande de la clase media salvadoreña. Por esa razón, es obvio que este sector genera ahorros significativos para el país, lo que se refleja en el hecho de que la operación de un solo banco salvadoreño en los Estados Unidos capta un monto de ahorro equivalente al 4% del total estimado de las remesas familiares enviadas a El Salvador en 1998.

Los bancos salvadoreños con operaciones en los Estados Unidos lograron instalarse durante la década de los ochenta, y sus resultados han sido exitosos. Ahora bien, varios de estos bancos han presentado solicitudes para abrir oficinas en el área metropolitana de Washington, D.C., en Nueva York y Miami. Las gestiones están paralizadas debido a la ausencia de una ley sobre lavado de dinero en El Salvador, condición indispensable para que tal petición sea considerada a nivel federal.

La ley que penaliza el lavado de dinero ya ha sido aprobada en El Salvador, pero su aplicación todavía no es efectiva, a causa de que algunos mecanismos de reglamentación y la unidad de investigación correspondiente todavía no se han establecido. Estas trabas pueden retrasar en el corto plazo la aprobación de las agencias, hasta que la ley esté en pleno funcionamiento.

Asimismo, ha surgido la posibilidad de que nuevas sucursales de instituciones financieras y bancarias salvadoreñas sean autorizadas en los Estados Unidos después de la aprobación de la Ley de Reforma Bancaria, que incluye requisitos exigidos por la Reserva Federal de los Estados Unidos, el ente regulador y supervisor de las licencias de operación de instituciones financieras extranjeras en aquel país. Entre algunos de los más importantes cambios en la dirección de fortalecer el sistema bancario se cuenta la creación del Instituto de Garantía de Depósitos, cuya función será la protección de los depósitos de los cuentahabientes. Las modificaciones también se enfocan a mejorar la supervisión que ejerce la Superintendencia de Instituciones Bancarias y Financieras sobre el sistema bancario.

Entre los principios y prácticas adicionales requeridos por la Reserva Federal se incluye "algún nivel de reporte periódico, revisiones 'in situ' y fuera del lugar o uno de ellos,

lineamientos prudenciales (incluyendo requerimientos de adecuado capital), y poderes de cumplimiento de las leyes de supervisión”.<sup>25</sup> Estos y otros principios y prácticas apuntan a asegurar que la institución bancaria extranjera (en este caso, el banco salvadoreño) esté sujeta a una supervisión confiable en el país de origen.

Finalmente, estas instituciones bancarias salvadoreñas siguen a la espera de que los cambios en El Salvador les permitan abrir nuevas agencias para expandir sus operaciones. Asimismo, estas instituciones bancarias se quejan de prácticas de competencia injustas, tanto en el nivel estatal como federal de los Estados Unidos, pero principalmente con respecto al primero.

### Propuesta 3

*Se sugiere la apertura de operaciones de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) en los Estados Unidos para afiliar a salvadoreños que deseen cotizar en cuentas de ahorro para pensión.*

Las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) se establecieron en el país en 1997 para reemplazar al antiguo sistema público de pensiones (Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos, INPEP, y del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, ISSS) y abarca específicamente a los empleados del sector público, de entre 36 y 55 años de edad en el caso de los hombres y de 36 a 50 años en las mujeres. Además, cualquier ciudadano que tenga interés en ahorrar para formar su fondo individual de pensión puede hacerlo en las AFP. Sólo se requiere que tengan menos de 36 años en el momento de ingresar al sistema. Estas instituciones comenzaron a funcionar efectivamente a mediados de 1998.<sup>26</sup>

Los mecanismos de las agencias de bancos y las AFP pondrían a disposición de la banca salvadoreña cantidades muy importantes de ahorro, que a su vez generarían fondos para crédito en El Salvador, y también se imprimiría dinamismo al accionar de la incipiente bolsa de valores.

Las restricciones legales en los Estados Unidos que han retrasado el inicio de actividades de las agencias están enmarcadas en regulaciones diferentes de las que controlan a los bancos. Algunos de estos retrasos se originan en leyes federales, como las que aplica la Corporación Federal de Seguro de Depósitos (FDIC, por sus siglas en inglés), institución del gobierno federal de los Estados Unidos que regula las instituciones financieras aseguradas, o simplemente en restricciones estatales.<sup>27</sup>

El objetivo de esta propuesta es aumentar los ahorros de los salvadoreños en los Estados Unidos por medio de la ampliación del mercado de contribuyentes a las AFP. Evidentemente, el mayor plazo de estos ahorros permitiría un mercado de capitales de largo plazo, que es definitivamente necesario en El Salvador, donde eran prácticamente inexistentes,

---

<sup>25</sup> Federal Reserve Board (1997).

<sup>26</sup> Sitio web de la Superintendencia de Pensiones <[spensiones.gob.sv/body\\_index.html](http://spensiones.gob.sv/body_index.html)>

<sup>27</sup> Por su reciente formación, aun en el caso de El Salvador, dadas las restricciones legales, pudiera ser que a las AFP —a partir de este momento y por un largo tiempo— no se les permita operar en los Estados Unidos.

previo a la aparición de las AFP, los créditos de 30 años para vivienda u otro tipo de infraestructura de recuperación lenta. Después de la creación de las AFP se ha comenzado a otorgar préstamos por 30 años de parte del sistema bancario.

En términos de su viabilidad, pese a las características de afiliación obligatoria de los cotizantes de esos fondos en El Salvador, se considera que en los Estados Unidos existen personas interesadas en convertirse en cotizantes voluntarios de las AFP salvadoreñas. La fórmula estaría definida como de afiliado individual. Los numerosos migrantes que en los Estados Unidos planean regresar a vivir su retiro a El Salvador podrían estar interesados en afiliarse. Estos salvadoreños podrían cotizar en ambos sistemas de pensiones, en el de los Estados Unidos y en el de El Salvador, y se muestran dispuestos a pagar el costo de las AFP salvadoreñas.

Por último, el papel supervisor de la Superintendencia de Pensiones es de suma importancia. Su misión es vigilar muy de cerca la corrección y pulcritud de las prácticas de inversión de dichas instituciones financieras. En el primer año de operaciones, según informes de la superintendencia, ha habido tasas de ganancia de entre 9% y 11% en el sector de AFP.

#### **Propuesta 4**

##### **Ley de reinversión comunitaria**

*Se propone elaborar una legislación que estimule a las instituciones depositarias a satisfacer las necesidades de crédito de los habitantes de las comunidades donde operan, incluyendo vecindarios de bajos y medianos ingresos.*

Esta legislación contribuiría a superar la contradicción más notoria que existe entre el aporte de ahorro de los migrantes y la imposibilidad de que ellos mismos y sus familiares tengan acceso a fondos de crédito para inversión. Se trata de impulsar posibilidades de fondos de crédito para la producción a los micro y pequeños empresarios. De ninguna manera se persigue la quiebra de los bancos ni el aumento de sus carteras vencidas. Al mismo tiempo que los bancos se benefician de los depósitos de los salvadoreños en los Estados Unidos, les brindarían la posibilidad de tener acceso en El Salvador a fondos para inversión.

Esta ley exigiría que cada institución depositaria mantuviera un récord de ayuda para satisfacer las necesidades de crédito de su comunidad entera, que se evaluaría periódicamente. Este récord se toma en cuenta cuando se considera una solicitud para servicios de depósito de una institución o estímulos con encaje, tasas de redescuento para préstamos a los bancos, etc.; no persigue el castigo sino el estímulo.

El objetivo de esta propuesta es disminuir la brecha regional que existe entre depósitos de ahorro y recursos para inversión, además de servir de balance a las dos anteriores propuestas de aumento masivo en la recolección de ahorro de los migrantes. La situación actual registra, por un lado, la concentración del crédito en las zonas urbanas y —principalmente— en San Salvador; por otro, las zonas rurales del oriente (los departamentos de La Unión, Morazán y San Miguel)

exhiben los promedios de balances en cuentas de ahorro más altos del país.<sup>28</sup> Esta ley permitiría que un porcentaje mayor de esos ahorros se quedara en la zona oriental del país y se pudiera invertir en el lugar donde se generan.

En suma, la viabilidad de esta propuesta está ligada a los estímulos que se creen para motivar al sistema bancario y a que la Asamblea Legislativa retome el tema e impulse al poder ejecutivo a crear esos mecanismos de estímulo.

---

<sup>28</sup> Datos proporcionados por un participante del seminario de la CEPAL en San Salvador que confirma el desequilibrio regional entre depósitos y créditos que existe en estos momentos en El Salvador.

## BIBLIOGRAFÍA

- Adams, Richard (1998), *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 47, No 1, octubre, págs. 155-172.
- Banco Central de Reserva, *Revista Trimestral*, varios números.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Facing Up to Inequality in Latin America. 1998-1999. Report*, Washington, D. C.
- Banco Mundial (1995), "El Salvador: Meeting the Challenge of Globalization", Consultative Group Meeting for El Salvador, confidential, Paris, junio.
- (1996), "El Salvador: Meeting the Challenge of Globalization." Washington, D. C.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1993), *Remesas y economía familiar en El Salvador, Guatemala y Nicaragua* (LC/MEX/L/154/Rev.1), México, agosto.
- Cortés, Salvador (1997), "Sectoral Income Effects of Family Remittances. The Case of El Salvador", Ph.D. diss., American University.
- de Janvry, Alain y Elisabeth Sadoulet (1999), "Growth, Poverty, and Inequality in Latin America: A Causal Analysis, 1970-94", paper presented at the Conference on Social Protection and Poverty, BID, Washington, D. C., febrero.
- Delgado, Pedro Avelardo y Gabriel Siri (1995), *Uso Productivo de las Remesas Familiares en El Salvador*, Documento preparado para FUSADES.
- El Diario de Hoy*, versión Internet, varios números.
- Federal Reserve Board (1997), "Strength-of-Support Assessment for Foreign Banking Organizations with U.S. Operations 2001.1," Examination Manual for U.S. Branches and Agencies of Foreign Banking Organizations [Washington, D.C.], Federal Reserve Board.
- (FISDL) Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (1998), *La Pobreza en El Salvador*.
- Kandel, Susan y Katharine Andrade-Eckhoff (1998), *Reporte de Estudio de Factibilidad Socio-Económico del Proyecto: Programa de Desarrollo Económico para Familias Pobres Receptoras de Remesas en El Salvador*, presentado por FEDECACES a HIVOS TRIODOS, abril.
- La Prensa Gráfica*, versión Internet, varios números.

Lecaros Zavala, Carlos (1999), *Informe de tendencia general de fin año 1998*, BID, sitio Internet por país, El Salvador.

Menjívar, Cecilia, Julie DeVanzo, Lisa Greenwell y R Burciaga Valdez (1998), "Remittance behavior among Salvadoran and Filipino Immigrants in Los Angeles." *The International Migration Review*, Vol. 32, No. 1, págs. 97-126.

Ministerio de Hacienda (1983). *Informes de Gestión Financiera del Estado*.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1997), *Cambio Estructural, Políticas Macroeconómicas y Pobreza en El Salvador*.

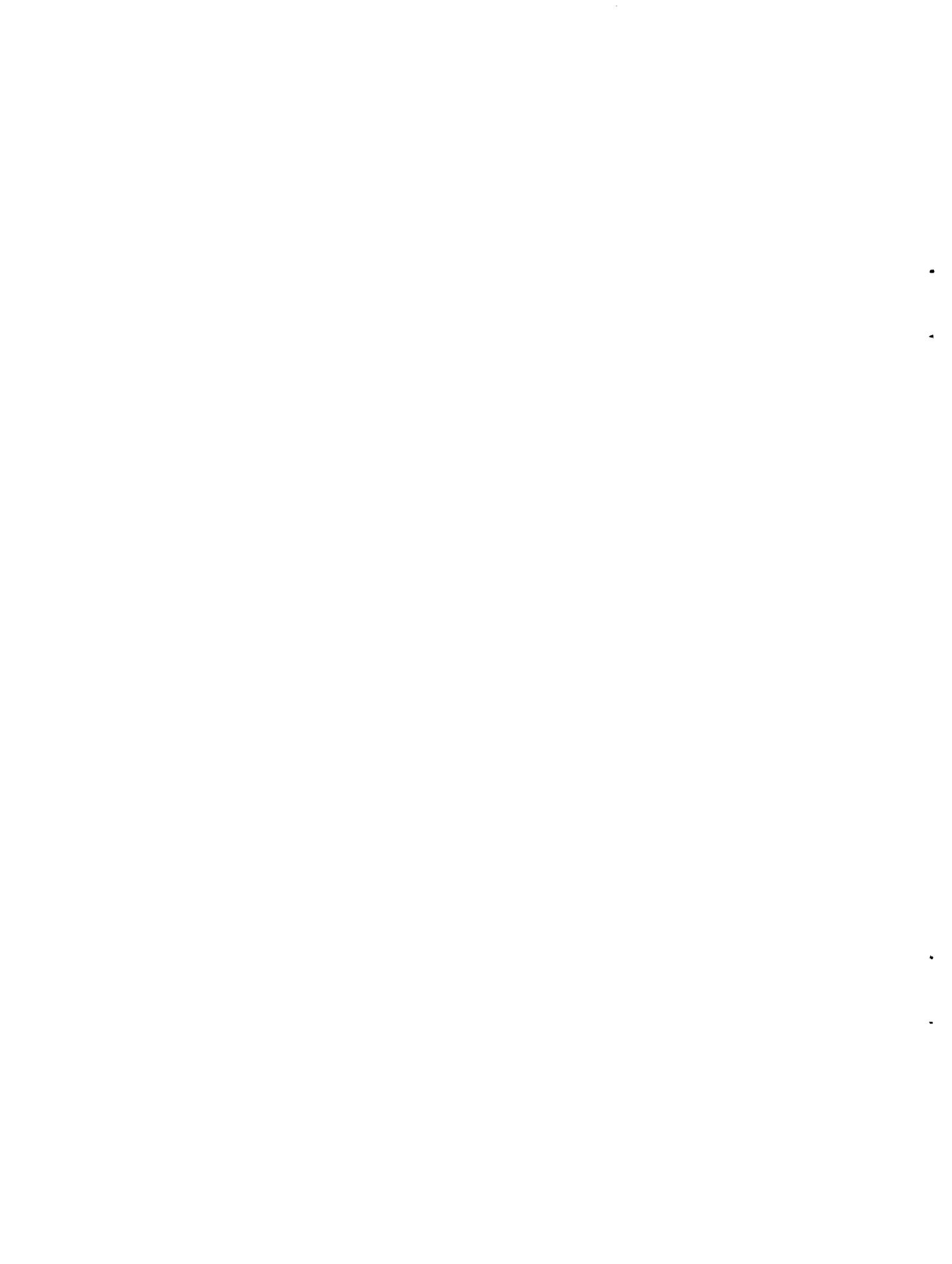
Rivera Campos, Roberto (1998), *Mal holandés, esterilización monetaria y tasa de interés real en El Salvador*, Serie Documentos de Investigación, No. 1, Instituto de Economía Aplicada. San Salvador, El Salvador, julio.

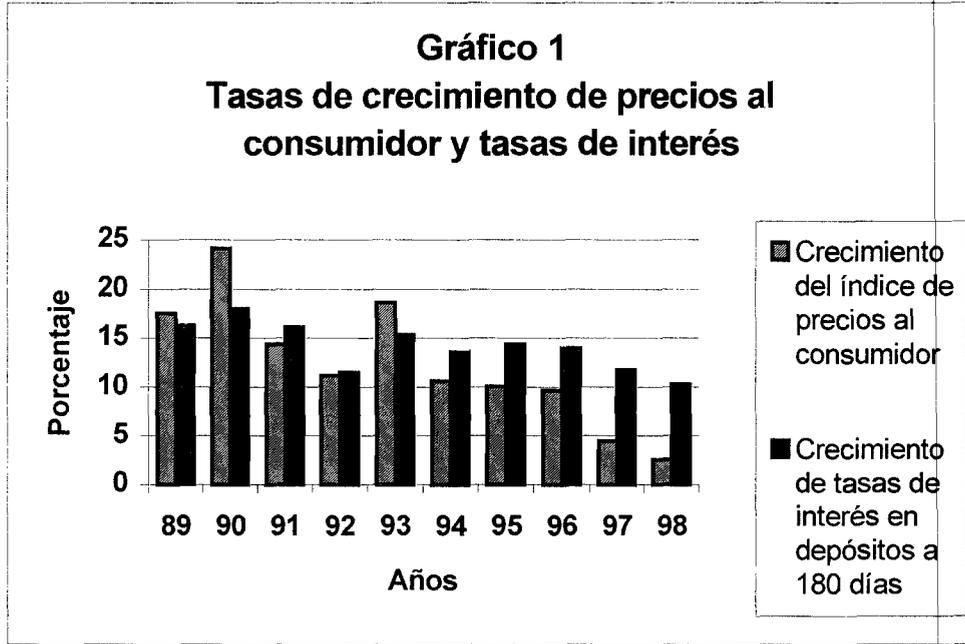
Romano, Luis Ernesto (1997), "Los costos de la violencia en El Salvador", *Revista de Estudios Centroamericanos* (ECA), No. 588, San Salvador, El Salvador, octubre, versión Internet.

Segovia, Alexander (1997), *Cambio Estructural, Políticas Macroeconómicas y Pobreza en El Salvador*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, San Salvador, El Salvador, diciembre.

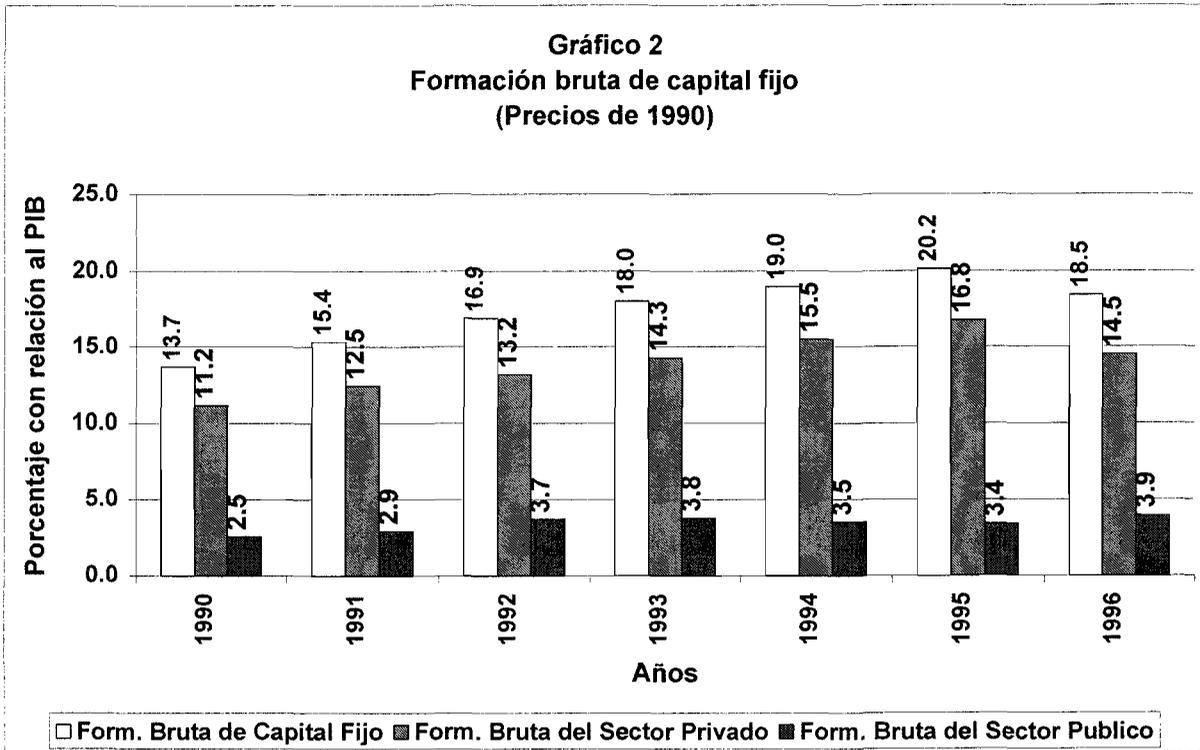
Superintendencia de Pensiones < [spensiones.gob.sv/body\\_index.html](http://spensiones.gob.sv/body_index.html) >

Anexos

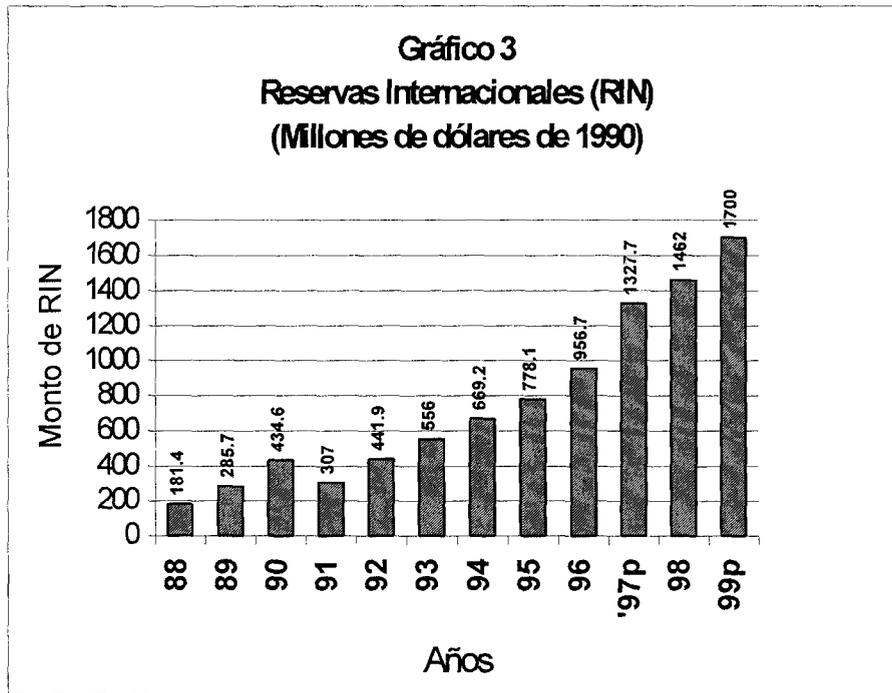


Anexo I

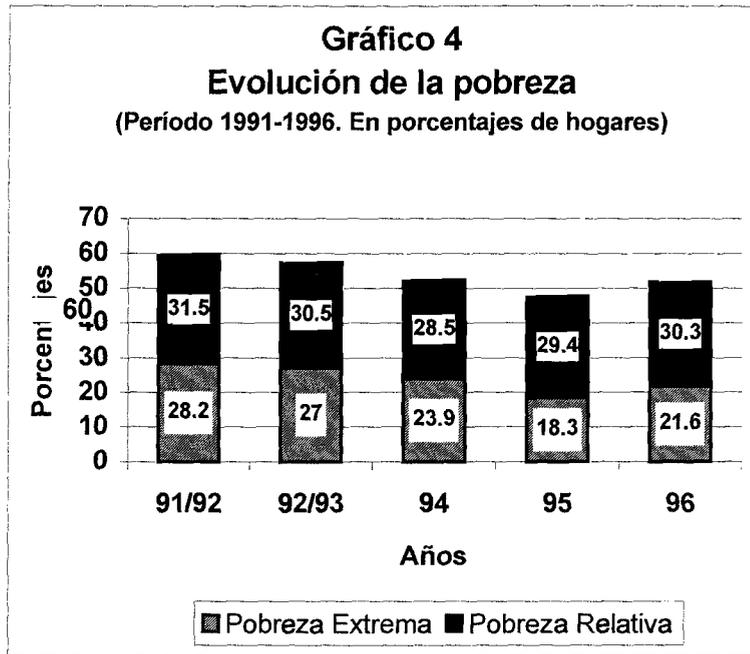
Fuente: Datos tomados de BID, *Facing up to inequality in Latin America, 1998-1999. Report*, Washington, D. C., versión Internet.



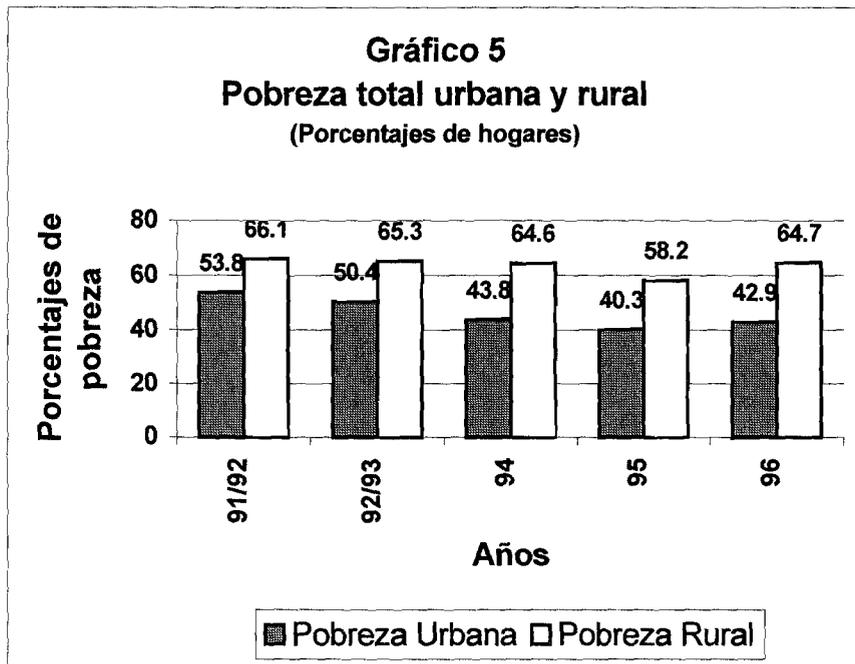
Fuente: Datos tomados de "Revista Trimestral" del Banco Central de Reserva de El Salvador. Varios números.



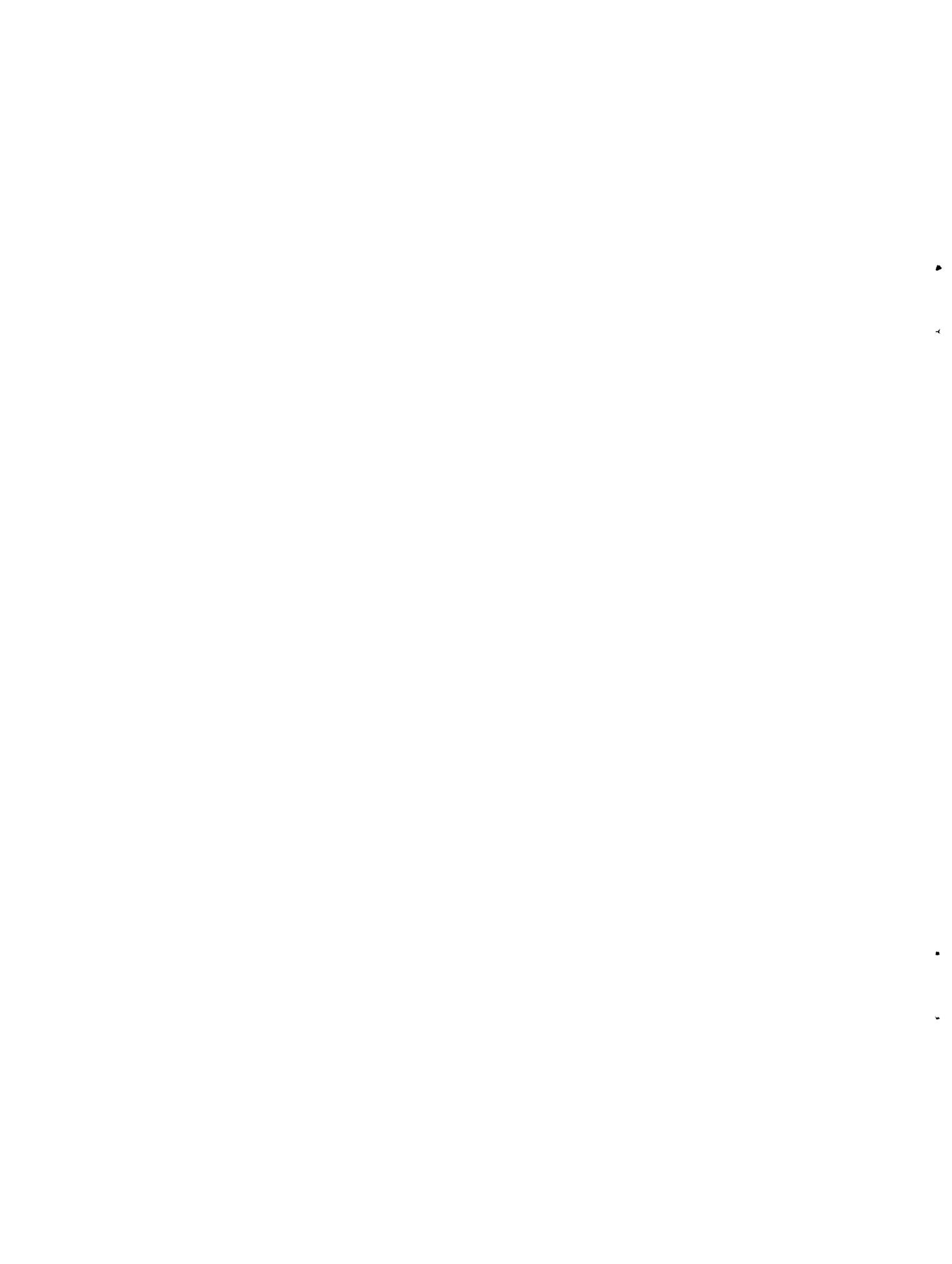
Fuente: Datos tomados de BID, "Facing up to inequality..." Cuadro F-9, pág. 252.



Fuente: Alexander Segovia, "Cambio Estructural, Políticas Macroeconómicas y Pobreza en El Salvador," Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 1997.

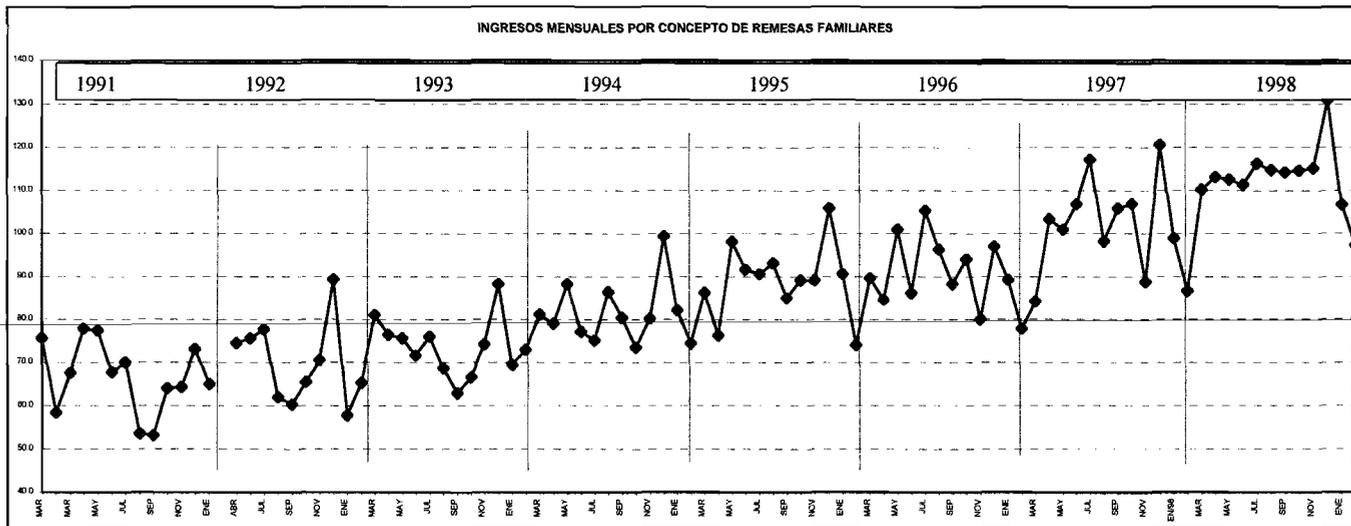


Fuente: Alexander Segovia, "Cambio Estructural, Políticas Macroeconómicas y Pobreza en El Salvador," Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 1997.



Anexo II

INGRESOS MENSUALES POR CONCEPTO DE REMESAS FAMILIARES									
(Millones de dólares)									
Meses	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Total	790.1	858.3	864.1	962.5	1 061.4	1 086.5	1 199.5	1 338.3	203.9
Enero	63.1	65.0	57.7	69.4	82.1	90.6	89.2	98.9	106.7
Febrero	58.4	66.0	65.3	72.9	74.4	74.0	77.8	86.6	97.2
Marzo	67.6	75.6	81.0	81.1	86.2	89.6	84.2	110.2	
Abril	77.8	74.5	76.4	79.0	76.2	84.6	103.3	113.1	
Mayo	77.4	76.3	75.6	88.2	98.1	100.9	100.9	112.5	
Junio	67.8	75.6	71.6	77.1	91.6	86.1	106.8	111.3	
Julio	70.0	77.7	76.0	75.1	90.6	105.3	117.1	116.2	
Agosto	53.5	62.0	68.7	86.4	93.1	96.3	98.2	114.7	
Septiembre	53.1	60.3	62.9	80.4	85.0	88.2	105.8	114.2	
Octubre	64.0	65.5	66.6	73.5	89.1	94.0	106.9	114.6	
Noviembre	64.3	70.5	74.1	80.1	89.1	80.0	88.7	115.1	
Diciembre	73.1	89.3	88.2	99.3	105.9	96.9	120.6	130.9	



Fuente: Banco Central de Reserva, Gerencia de Política Monetaria y Departamento de Balanza de Pagos.



Anexo III

**TIPOS DE MEDIDAS YA USADAS EN LA REGIÓN PARA AUMENTAR  
EL USO PRODUCTIVO DE LAS REMESAS**

**Primer grupo de propuestas**

- Habilitación de ciertas organizaciones sociales como operadores cambiarios.
- Creación de una agencia de "correo social" para la transferencia de las remesas a Centroamérica.
- Negociación con los encargados de transferir las remesas para que reduzcan las comisiones que cobran, a cambio de tener un volumen garantizado de envíos.
- Instalación de agencias bancarias centroamericanas en los Estados Unidos, para facilitar el contacto de los migrantes con los bancos nacionales.
- Utilización de las agencias de envíos para promover cuentas de ahorro de los migrantes en el país de origen, ya sea en los bancos o en las cooperativas de ahorro y crédito.
- Flexibilización y mayor promoción entre los residentes en el extranjero de las cuentas en dólares en los bancos nacionales.
- Fundación de bancos regionales centroamericanos supervisados por organismos financieros internacionales, para ligar a los migrantes con los esfuerzos de desarrollo de los diferentes países.

**Segundo grupo de propuestas orientadas a fomentar el ahorro y la inversión entre los receptores de las remesas**

- Fundación de bancos nacionales de fondos para préstamos a la vivienda u otras inversiones de los migrantes y sus familias.
- Los programas de ahorro programado entre las familias que reciben ingresos del exterior.
- Diferentes programas educativos dirigidos a mejorar los hábitos de consumo de dichas familias.
- La movilización de ONG especializadas para que fomenten el uso productivo de las remesas entre los pobres.
- La difusión y adaptación de programas especiales de crédito (a microempresas, a empresas familiares, a mujeres jefas de familia, a desarrollo rural, etc.) entre los receptores de remesas.
- La ampliación de los servicios bancarios en las zonas rurales.
- El establecimiento de unidades técnicas y financieras orientadas a ayudar al receptor de remesas o al migrante que vuelve al país a desarrollar proyectos productivos.



Anexo IV

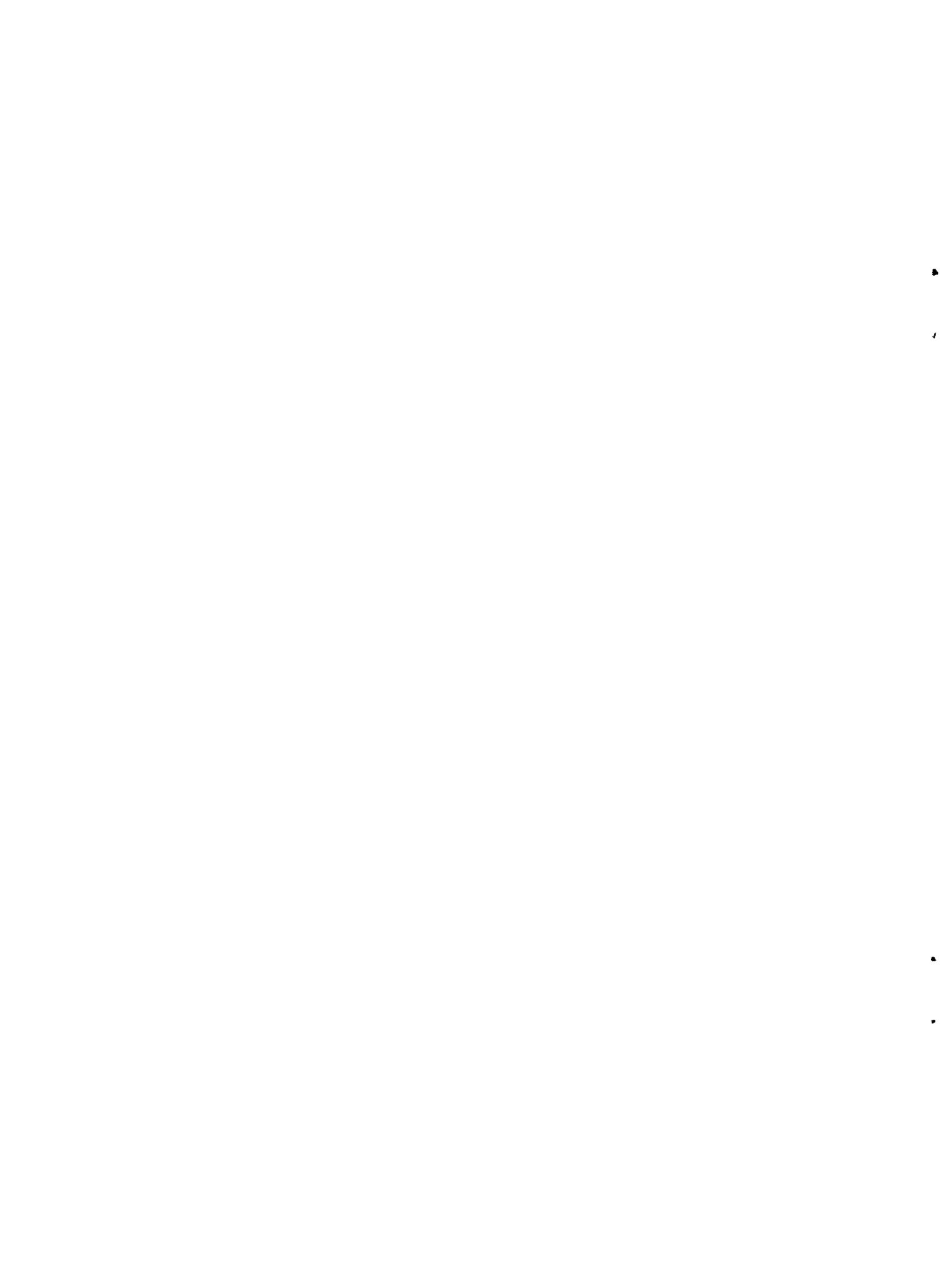
**LISTA DE ORGANIZACIONES COMUNITARIAS SALVADOREÑAS  
EN EL ÁREA METROPOLITANA DE WASHINGTON, D. C.**

Se presenta a continuación una lista no exhaustiva de organizaciones salvadoreñas comunitarias, que refleja el nivel de organización de los migrantes salvadoreños y su compromiso de apoyar a sus lugares de origen cuando sus condiciones económicas cambian en el extranjero.

- Comunidad Amigos de Usulután
- Comité de Desarrollo de Uluazapa
- ✓ **Comité Promejoramiento de Chirilagua**
- Comité Promejoramiento de el Chiquirín
- Comité Pro Puerto El Triunfo
- ✓ **Comité Unidos por Intipucá-USA**
- Comunidad de El Esterón-Intipucá
- Comunidad Las Placitas
- Comunidad de Tierra Blanca
- Comunidad Unida de Chinameca

Las dos siguientes asociaciones que se mencionan son en un cierto sentido diferentes de las arriba listadas, y aunque sus propósitos coincidan, cumplen una función más amplia.

- Asociación Salvadoreña Americana de Virginia
- Asociación Salvadoreña Americana (se trata de una organización que no se orienta a beneficiar a pueblos específicos de origen, sino a acopiar fondos en general en casos de emergencia).



Anexo V**PROYECTO 1****TALLER/ESCUELA DE COSTURERÍA**

Adquisición de máquinas de coser eléctricas para establecer un taller/escuela de costura para hombres y mujeres de la Villa, extensivo a gente del resto del municipio. Dependiendo del número de personas que participen en este proyecto, el tamaño del taller se puede extender y convertir en una especie de zona franca. En este caso, la organización en Washington les ayudaría y alguien trabajaría para ubicar lugares de venta (compañías que contratan hechura de ropa). El control de calidad es sumamente importante. Se contrata por pieza. Creación de fondo para materiales (telas, hilos, botones, etc.).

**Producto:** Principalmente ropa, además de toallas, ropa interior (YD), etc.

**PROYECTO 2****TALLER/ESCUELA DE METALMECÁNICA**

Adquisición de maquinaria (tornos, etc.) para instalación de taller de metalmecánica. Establecimiento de un fondo para adquisición de materiales.

**Producto:** Barrotes de hierro para ventanas, puertas, maceteras, etc.

**PROYECTO 3****TALLER/ESCUELA DE CARPINTERÍA**

Adquisición e instalación de taller/escuela para fabricación de muebles de calidad (de mimbre, de madera, de sala, de comedor, de dormitorio, etc.).

Los tres proyectos necesitarán un fondo para adquisición de materiales.

**Producto:** Muebles de mimbre o de madera como roperos, muebles de comedor, de sala, de dormitorio.







Este documento fue elaborado por la sede subregional en México de la  
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

**Dirección postal:** Presidente Masaryk No. 29  
Col. Chapultepec Morales  
México, D. F. CP 11570

**Dirección Internet:** [cepal@un.org.mx](mailto:cepal@un.org.mx)

**Biblioteca:** [bib-cepal@un.org.mx](mailto:bib-cepal@un.org.mx)

**Teléfono:** (+52) 5263 9600

**Fax:** (+52) 5531 1151

**Internet:** <http://www.cepal.org.mx/>