



Contribuyendo con su parte

El aporte de los migrantes a la salud fiscal en México y El Salvador

Documento resumen¹

¹ Los textos completos de cada estudio de caso pueden ser consultados en línea en el sitio de internet de NALACC, www.nalacc.org. Dichos documentos contienen detalles más completos de los procesos metodológicos, los hallazgos, y los cuadros y las gráficas.

Coordinación de NALACC

Oscar Chacón, Executive Director

José Luís Gutiérrez, Associate Director

Coordinación del Proyecto

Katharine Andrade-Eekhoff

Equipo de Investigación de México

Fernando Lozano Ascencio

Luis Huesca Reynoso

Marcos Valdivia López

Equipo de Investigación de El Salvador

Carlos A. Pérez Trejo

Nelson E. Fuentes Menjívar

Rommel R. Rodríguez

Edición

Bernabé Pineda

Traducción

Tara Mathur

Arte de Portada

René Hugo Arceo

“Pray, Sleep & Birth”

Diseño Gráfico

Tara Mathur

Imprenta

Algier's Impresores S.A. de C.V

Una iniciativa de la National Alliance of Latin American and Caribbean Communities (NALACC) con la colaboración del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM), de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), y de la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), de El Salvador.

National Alliance of Latin American and Caribbean Communities, NALACC

Oficina Principal de NALACC (Membresía, Comunicaciones, Desarrollo de Programas)

1638 S. Blue Island

Chicago, IL 60608

USA

<http://www.nalacc.org>

(877) 683-2908

ISBN

978-99923-920-2-7

Índice

<u>1</u>	I. Presentación y agradecimientos
<u>3</u>	II. Resumen Ejecutivo
<u>9</u>	III. Reubicando el debate sobre remesas y desarrollo: El aporte de las remesas a los ingresos públicos
<u>13</u>	IV. Un aporte significativo: El caso de México
<u>27</u>	V. Dependencia extrema: El caso de El Salvador
<u>43</u>	VI. Reflexiones finales
<u>45</u>	VII. Referencias

I. Presentación y agradecimientos

En diciembre del año 2000, las Naciones Unidas declararon el 18 diciembre Día Internacional del Migrante. La declaración se emitió en reconocimiento al considerable crecimiento del número de personas que han emigrado en busca de mejores condiciones de vida y conforme a los principios articulados en la Declaración Universal de Derechos Humanos. El Día Internacional del Migrante nos recuerda que, independientemente del lugar en donde nacimos, las personas migrantes SOMOS, antes que nada, seres humanos plenamente merecedores de un trato digno.

La lucha para lograr el pleno reconocimiento de la humanidad de la persona migrante continúa. Esta lucha se realiza en los países donde vivimos los migrantes latinoamericanos; pero también se realiza en los países de donde venimos. La Alianza Nacional de Comunidades Latino Americanas y Caribeñas (NALACC, por sus siglas en inglés) nace con el propósito de mejorar la calidad de vida de las comunidades de origen latinoamericano y caribeño, tanto en los Estados Unidos de América como en nuestros países de origen. NALACC busca el fortalecimiento de las organizaciones de migrantes, de manera que ellas puedan abogar de forma conjunta y eficaz por los cambios políticos necesarios para alcanzar condiciones necesarias para una vida digna que además sea sustentable. Por medio de un mayor grado de participación cívica y democrática, en los Estados Unidos de América y en nuestros países de origen, NALACC aspira a poder influir en los procesos de toma de decisiones sobre políticas que impactan la vida de los migrantes latinoamericanos, tales como las políticas económicas y las políticas migratorias.

El deseo original de encontrar una manera de estimar el aporte de las remesas al presupuesto nacional de México y El Salvador se originó desde las numerosas organizaciones que conforman NALACC. Interpretando ese sentir, Oscar Chacón, el director ejecutivo logró articular una propuesta amplia de investigación enfocada en este ángulo particular del nexo entre migración y remesas. Más allá de la acertada visión original, la implementación de este proyecto requirió también de un diseño inusual en cuanto a cómo traducir la aspiración en un producto tangible. En función de lo anterior, el liderazgo de NALACC invitó a dos destacadas instituciones de investigación para establecer un modelo innovador de colaboración bajo la dirección de una organización de migrantes como NALACC. Específicamente, se invitó a la *Fundación Nacional para el Desarrollo*, FUNDE de El Salvador, y al *Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias*, CRIM de México.

El trabajo a realizarse exigía un abordaje analítico riguroso, multidisciplinario y confiable entre expertos en temas fiscales y expertos sobre remesas y migración. Requería también la difusión de los hallazgos con el fin de llegar a grupos de interés muy diversos (líderes de organizaciones de migrantes, representantes gubernamentales, instituciones multilaterales, académicos, medios de comunicación, etc.). NALACC



también escogió, acertadamente, a Katharine Andrade-Eekhoff, como la persona idónea para coordinar la implementación de este innovador esfuerzo.

Hemos involucrado a una amplia gama de personas para dirigir la investigación, asesorar a los equipos, y colaborar en el análisis y la difusión. En México, Fernando Lozano Ascencio, Marcos Valdivia y Luis Huesca formaron un formidable equipo dinámico e interdisciplinario. Carlos Pérez, Nelson Fuentes, y Rommel Rodríguez se encargaron del excelente análisis para El Salvador. Las discusiones entre los dos equipos de investigación han sido vitales para el proyecto.

Nuestro Consejo Asesor estuvo integrado por Sarah Gammage, economista de la Organización Internacional del Trabajo en Chile; Denise Stanley, economista de California State University de Fullerton; Manuel Orozco, politólogo del Interamerican Dialogue en Washington D.C., Dilip Ratha, economista del Banco Mundial en Washington D.C., y Ricardo Estrada, director de Erie House en Chicago, Illinois. Sus sugerencias, comentarios y perspectivas nos han guiado desde el inicio de este proyecto, pero el contenido es totalmente responsabilidad de los autores.

Al tener insumos preliminares, cada equipo de investigación presentó sus hallazgos a un grupo de expertos nacionales. En México, en las oficinas de CEPAL, contamos con la retroalimentación crítica y constructiva de Juan Carlos Moreno Brid, Miguel Ángel Mendoza, Clara Jusidman, Pablo Cotler, Luciana Gandini, Indira Romero, Daniela Gutiérrez, y Randolph Gilbert. Miguel Ángel Mendoza pasó muchas otras horas con los investigadores de México para hallar el mejor camino. En El Salvador, Álvaro Trigueros, Oscar Cabrera, y Giovani Berti aportaron sugerencias atinadas para mejorar el trabajo.

Realizado el trabajo, Tara Mathur y Bernabé Pineda se ocuparon de la traducción, la revisión de estilo y el diseño gráfico del presente texto. Agradecemos las ideas, las sugerencias, la asesoría y el tiempo de cada uno.

Finalmente, reconocemos que la realización de este esfuerzo hubiera sido imposible sin el generoso apoyo de la Fundación MacArthur.

Ángela Sanbrano, Presidenta, NALACC
<http://www.nalacc.org>

II. Resumen Ejecutivo

“Como un faro que en lo alto guía a los marineros hacia la costa, el “desarrollo” se ha posicionado como la idea que orienta a las naciones emergentes en su camino a través de la historia de la pos-guerra. Sin importar si era democracia o dictadura, los países del Sur proclamaron que el desarrollo era su principal aspiración, después de haberse liberado de la subordinación colonial. Cuatro décadas después, los gobiernos y los ciudadanos todavía fijan sus ojos en esa luz intermitente, la cual está tan lejos como nunca: cada esfuerzo y cada sacrificio para alcanzar la meta se justifica, pero la luz se aleja en la oscuridad.”

Wolfgang Sachs (2007: 1)

El debate sobre la reforma migratoria en los Estados Unidos de América comienza de nuevo. Muchos consideran que al concretarse dicha reforma se resolverá el “problema” de la migración en ese país. Es imprescindible cambiar las leyes migratorias obsoletas, despilfarradoras, inhumanas e injustas. Pero las reformas migratorias no atacan las causas de la migración; estas están principalmente vinculadas a la falta de oportunidades para el desarrollo en los países de origen de los migrantes. Y como describe Wolfgang Sachs, los migrantes han visto cómo la luz del faro del desarrollo se aleja en la oscuridad de sus lugares de origen y con mucha frecuencia de sus nuevos lugares de residencia. A pesar de los millones de dólares enviados por los migrantes para lograr el desarrollo de sus familias y comunidades, los jóvenes siguen el mismo camino hacia lo que perciben como la tierra prometida, porque el faro del desarrollo está cada vez más lejos y nublado. La mayoría de los análisis realizados hasta ahora, sobre el vínculo entre migración y desarrollo, se han centrado en el aporte que las remesas familiares hacen para mejorar los indicadores económicos, pero la promesa del bienestar no se logra concretar.

Este estudio es una apuesta que pretende reubicar la mirada en la relación entre la migración y el desarrollo. Se pretende empezar a trasladar el debate sobre el vínculo a la esfera del Estado y su papel en la inversión y el ejercicio del presupuesto nacional, alejando la discusión sobre la forma en la que los hogares receptores invierten las remesas recibidas del trabajo de un familiar que ha tenido que migrar en busca de mejores oportunidades fuera del territorio nacional. El objetivo concreto de este trabajo es **estimar la contribución de las remesas a los ingresos públicos en los países de origen de los migrantes**, específicamente, vía pago del impuesto al valor agregado (IVA) en México y El Salvador. Al examinar esta relación entre la migración y el desarrollo nuestra mirada se centra en la salud fiscal, en donde uno de los principales instrumentos de los planes, los programas y las acciones de las políticas públicas es el presupuesto nacional.



Nuestros hallazgos muestran que los migrantes mexicanos y salvadoreños generan ingresos importantes para el presupuesto nacional de sus países de origen. Para **México**, el gasto de las remesas generó una recaudación de alrededor de **1,500 millones de dólares** por el pago del IVA en el 2008; es decir, por cada dólar que entra a México en calidad de remesas, cerca de seis centavos de dólar termina como ingreso tributario en calidad de IVA. Esa **cantidad representó el 4% del IVA** total reportado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en ese año. Esta contribución al erario público fue el equivalente al **50% de los recursos destinados al programa federal mexicano contra la pobreza Oportunidades en el 2006 y al 40% en el 2008**. Frente a otros programas relacionados con la población migrante, como es el **Programa 3x1**, el aporte del IVA asociado al flujo de remesas es significativamente mayor, pues por **cada dólar pagado en concepto de IVA**, el gobierno federal aportó a este programa el equivalente a un centavo de dólar en el 2006 y **tres centavos en el 2008**. Ante una muy probable recomposición de los ingresos presupuestarios en el futuro inmediato (debido sobre todo a la caída de los ingresos por las exportaciones petroleras), la participación de los pagos del IVA asociados a los flujos de remesas en las finanzas del sector público mexicano, podría incluso incrementarse en los próximos años.

En el caso **salvadoreño**, el IVA generado por las remesas llegó a **194.7 millones de dólares en el 2007**, lo cual implica que por cada dólar en remesas enviado por los salvadoreños en el exterior, un poco más de cinco centavos de dólar llega en calidad de IVA al Ministerio de Hacienda. Eso representa el **6.8% de todos los ingresos tributarios y el 12.9% de todo el IVA recaudado** por el Ministerio de Hacienda en ese año. Para El Salvador, dicho monto es **6.5 veces mayor** de lo que el gobierno invirtió en su principal programa de mitigación de la pobreza, **Red Solidaria**, y representa el **128% de la inversión en la red hospitalaria nacional y el 34% de la inversión en educación pública**. Los casi 200 millones de dólares de IVA generados a través de las remesas representaron el **12.8% de todo el gasto social** del gobierno central en el 2007. El Salvador es un país donde una cuarta parte de todos los hogares recibe remesas, las cuales representan en promedio el 30% de sus ingresos totales. Pero los datos de este estudio revelan que la salud fiscal de El Salvador depende en gran medida de la circulación de las remesas en la economía.

Cuadro II.1: Resumen de los principales hallazgos

Indicadores	México	El Salvador
	2008	2007
IVA asociado a las remesas (millones de dólares)	\$1,493.0	\$194.7
IVA asociado al gasto de las remesas		
Como % de IVA recaudado	4%	13%
Como % de principal programa anti-pobreza	40%	656%
Como % del Programa 3x1 (sólo México)	3393.2%	-
Como % del PIB	0.14%	1.0%

Fuente: Elaboración propia con base a resultados del estudio.

En cuanto a las fuentes de ingreso de los hogares que reciben remesas, estos recursos representan el 20% y el 31% de los ingresos totales (en este tipo de hogares) en México y El Salvador respectivamente (Cuadro II.2). La información de México para el 2006 indica que las remesas constituían el 30% de los ingresos totales en ese año, pero con la crisis financiera y la reducción del envío de remesas, en el 2008, este indicador disminuyó al 20%. Los hogares mexicanos compensaron la

pérdida de ingresos aumentando los ingresos provenientes del trabajo remunerado en México. En otras palabras, los hogares que reciben remesas también cuentan con otros ingresos y frente a su reducción, lo sustituyen con empleo en el país. En cuanto a los gastos, no hay diferencias significativas entre los hogares con y sin remesas. Más bien, las diferencias en la estructura de gastos de los hogares tiene más que ver con los estratos sociales: entre más pobre, mayor porcentaje de gasto se dedica a los alimentos y entre los estratos más ricos de las sociedades mexicana y salvadoreña, mayor porcentaje se destina a la vivienda o al calzado y la ropa. Los hallazgos del estudio también muestran que los hogares salvadoreños con remesas sufren menos la pobreza; en México las remesas contribuyen a aminorar la pobreza particularmente en áreas rurales.

Cuadro II.2: Datos básicos de los hogares con y sin remesas en México y El Salvador

Indicadores	Hogares México 2008		Hogares El Salvador 2007	
	Con remesas	Sin remesas	Con remesas	Sin remesas
Número de hogares	1,583,292	25,149,302	238,458	1,048,798
Remesas como % de los ingresos totales	20.1%		30.9%	
Ingresos laborales como % de los ingresos totales	28.0%	47.9%	51.3%	78.9%
Alimentos como % de los gastos totales	24.2%	22.1%	46.6%	49.4%
Gasto en Salud y Educación como % del gasto total	8.5%	8.3%	16.0%	14.9%
Incidencia de la Pobreza* (%)	18.1%	18.2%	26.8%	37.4%
Urbana (%)	13.5%	12.3%	23.5%	32.0%
Rural (%)	25.7%	40.4%	32.3%	48.6%
Hogares con jefatura femenina (%)	46.6%	23.6%	47.5%	29.8%
Edad del jefe (promedio)	52.3	48.0	52.5	47.0
Tamaño del hogar (promedio)	4.1	4.0	4.1	4.0
Integrantes ocupados (promedio)	1.5	1.7	1.2	1.3

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del estudio de la ENIGH, 2008 de México y de la EHPM, 2007 de El Salvador; * Pobreza alimentaria para México, e índice de recuento para El Salvador. Las diferentes metodologías para calcular la pobreza entre los dos países implican que las cifras no son comparables entre México y El Salvador.

Por otra parte, la composición de los hogares con y sin remesas presenta diferencias importantes. Tanto en México como en El Salvador, existe un mayor porcentaje de hogares con jefatura femenina en los hogares con remesas y jefes de mayor edad. En otras palabras, en los hogares receptores de remesas, hay mayor probabilidad de que una mujer mayor se encargue de asegurar el mejor uso de los recursos y el bienestar de los miembros del hogar.

El estudio comprueba que **los migrantes sí pagan impuestos en sus países de origen**, y estos impuestos son una contribución vital para los planes de desarrollo ejecutados por sus gobernantes. Esto es mucho más fuerte en el caso salvadoreño debido al tamaño de la economía relativo al flujo de remesas, pero es también significativo en el caso mexicano.

Las implicaciones de estos resultados son diversas y hemos resumido aquí cuatro de las principales recomendaciones.

- **La participación de los migrantes en las decisiones de sus países de origen debe ampliarse a las esferas de decisiones públicas de mayor envergadura.**

Una de las principales herramientas del Estado para plasmar esas decisiones de la esfera pública es el presupuesto nacional. Y a pesar del aporte significativo de los migrantes, tanto en el caso mexicano como en el salvadoreño, el acceso a la información sobre el presupuesto nacional, la forma en que se elabora, y las prioridades políticas y de desarrollo implícitas en su construcción y ejecución son tratadas sin mucha transparencia pública. La población migrante está totalmente marginada de las consideraciones en la construcción y la ejecución del presupuesto nacional, al cual contribuyen, como hemos demostrado en este estudio. En el mejor de los escenarios, a los migrantes se les invita a participar *después* de haber tomado las decisiones, decidido las prioridades y determinado las formas de funcionamiento de los programas y las reglas del juego. Es decir, cuando las decisiones más importantes ya se han tomado. ¿Qué sociedad queremos construir?, ¿Cuáles son las mejores formas de construirla?, ¿Cómo debemos asignar nuestros recursos humanos, naturales y financieros para esa meta? Este es el tipo de decisiones de mayor envergadura sobre el “desarrollo”.

- **El debate sobre las remesas y el desarrollo debe enfocarse en el rol del Estado para generar bienestar para sus ciudadanos y el tipo de sociedades que se quiere promover, y no en la forma en la que las familias de los migrantes gastan o invierten sus remesas.**

Mientras los migrantes latinoamericanos en los Estados Unidos exigen el reconocimiento de sus derechos básicos, es importante garantizar que tengan un lugar en la mesa de discusión sobre las decisiones transcendentales de sus países de origen. Las formas de hacerlo deben ser parte de lo que aportan los mismos migrantes. Al no incluir esa parte importante, en la nación mexicana y salvadoreña, se está incurriendo en una situación semejante a una de las consignas más reconocidas de la revolución estadounidense, “*no taxation without representation*” (No al pago de impuestos, sin representación en la toma de decisiones). En otras palabras, al pagar impuestos y contribuir al presupuesto de la nación, las personas migrantes deberían tener voz y voto en el proceso de toma de decisiones de las grandes decisiones públicas.

- **Invitamos a que los actores involucrados en programas de contrapartida (líderes de organizaciones de migrantes, representantes públicos, y funcionarios de organismos internacionales) reflexionen sobre la relativa importancia de iniciativas como el programa 3x1 en los contextos locales, nacionales e internacionales.**

Muchos funcionarios públicos siguen buscando a los migrantes para financiar más programas de inversión social o de infraestructura pública. El Programa 3x1 es una iniciativa importante, que ha servido como modelo a nivel internacional, y ha fortalecido el proceso organizativo de los migrantes. Pero los montos asignados por los Estados son realmente muy pocos, especialmente cuando se comparan con otras partidas del presupuesto nacional. Sin duda alguna, los programas de contrapartida como el 3x1 contribuyen a mejorar algunos aspectos de la vida a nivel local. Pero son programas sumamente limitados. Por otra parte, se ha perdido de vista los aportes mucho más significativos de los migrantes a través de los impuestos que generan las remesas al circular en la economía nacional y local.

- **Recomendamos llevar a cabo estudios similares en otros países con fuertes flujos migratorios, para hacer visible la relación entre migración y desarrollo desde el vínculo entre remesas y salud fiscal.**

Para realizar este estudio se han tomado como base dos casos. Sin embargo está claro que son muchos los países de América Latina donde la migración es un elemento estructural de la vida. Es de esperar, entonces, que en esas sociedades los migrantes con sus remesas aporten al presupuesto general de su nación. Por ello se recomienda que se apliquen versiones de la metodología trazada aquí para los países involucrados en los tratados de libre comercio con Centroamérica (CAFTA). Guatemala, Honduras, Nicaragua y la República Dominicana no sólo comparten los acuerdos del CAFTA con los Estados Unidos; también son expulsores de su población y receptores de millones de dólares en remesas. La migración es también una parte estructural de las economías y sociedades de Ecuador, Bolivia, Colombia, Guyana, Perú y Jamaica. En este estudio hemos priorizado el vínculo entre las remesas y el Impuesto al Valor Agregado (IVA), pero los migrantes también contribuyen a los ingresos públicos en sus países a través de otros impuestos como los de turismo, de los aeropuertos, de renta, sobre las propiedades, u otros. Entonces, la invitación no es sólo a transitar por el camino metodológico trazado sino a mejorarlo, a ampliarlo y a profundizar en este campo de análisis.

III. Reubicando el debate sobre remesas y desarrollo: El aporte de las remesas a los ingresos públicos

En 1948 y en 1976, las Naciones Unidas proclamaron extensas listas de derechos humanos; pero la inmensa mayoría de la humanidad no tiene más que el derecho de ver, oír y callar. ¿Qué tal si empezamos a ejercer el jamás proclamado derecho de soñar? ¿Qué tal si deliramos, por un ratito? Vamos a clavar los ojos más allá de la infamia, para adivinar otro mundo.

Eduardo Galeano (2007: 341)

Eduardo Galeano, escritor uruguayo, invita a soñar otro mundo posible donde “*en las calles, los automóviles serán aplastados por los perros; la gente no será manejada por el automóvil, ni será programada por la computadora, ni será comprada por el supermercado, ni será mirada por el televisor; el televisor dejará de ser el miembro más importante de la familia, y será tratado como la plancha o el lavarropas; la gente trabajará para vivir, en lugar de vivir para trabajar*”. En ese mundo “*los economistas no llamarán nivel de vida al nivel de consumo, ni llamarán calidad de vida a la cantidad de cosas*”. Y “*el mundo ya no estará en guerra contra los pobres, sino contra la pobreza, y la industria militar no tendrá más remedio que declararse en quiebra; la comida no será una mercancía, ni la comunicación un negocio, porque la comida y la comunicación son derechos humanos; nadie morirá de hambre, porque nadie morirá de indigestión; los niños de la calle no serán tratados como si fueran basura, porque no habrá niños de la calle; los niños ricos no serán tratados como si fueran dinero, porque no habrá niños ricos; la educación no será el privilegio de quienes puedan pagarla; la policía no será la maldición de quienes no puedan comprarla; la justicia y la libertad, hermanas siamesas condenadas a vivir separadas, volverán a juntarse, bien pegaditas, espalda contra espalda*.” (Galeano, 2007: 341-343) En talleres con líderes migrantes de NALACC, se incorporó la lectura de este pasaje de “El derecho al delirio” de Galeano para culminar una discusión sobre los pilares del “desarrollo”. Su visión cristaliza el tipo de desarrollo que anhelan los participantes de los talleres para sus comunidades y países de origen.

Galeano encuentra eco en los migrantes porque ellos viven las contradicciones de las políticas de desarrollo en sus países de origen y en sus nuevos vecindarios donde dejan su sudor y sus lágrimas. Los migrantes canalizan millones de dólares hacia sus países de origen para construir escuelas, hospitales, calles, iglesias, campos de fútbol, y un sin fin de otros proyectos de “desarrollo”; a pesar de todos los esfuerzos, los jóvenes siguen abandonando los campos, los pueblos y las ciudades del sur y el centro de América en búsqueda de más y mejores oportunidades en el norte. A pesar de sus esfuerzos, el desarrollo no llega. Gustavo Esteva argumenta al respecto que “*no hay nada en la mentalidad moderna comparable al desarrollo como una fuerza que guíe el pensamiento y comportamiento. A la vez, pocas palabras son tan débiles, tan frágiles e incapaces de ofrecer sustancia y significado al pensamiento y comportamiento*” (2007: 8). Mientras tanto, la palabra desarrollo persiste en los planes nacionales, programas comunitarios y prioridades multilaterales.



Y cada vez más seguido, se busca a los migrantes para contribuir “productivamente” al desarrollo de sus países de origen. Parece que los 69.2 mil millones de dólares que envían a sus familias en América Latina (IADB, 2009) y su trabajo en el norte, no es considerado “productivo”—o al menos no lo suficiente.

A pesar del potencial que los gobernantes y las agencias internacionales han proclamado, la evidencia existente sobre la contribución de las remesas de los migrantes al desarrollo local sostenible es inconclusa. Sin embargo, está claro que las remesas han tenido un impacto enorme en los millones de hogares que las reciben, la mayoría proveniente de familiares que trabajan en un país del norte globalizado (ver por ejemplo, PNUD, 2005 y 2009; Fajnzlber y López, 2006; Gammage, 2006; IADB MIF, 2006). Por lo menos, las remesas han aumentado la capacidad de compra de quienes las reciben en los países de origen. A la vez, hay evidencia que indica que las remesas contribuyen a nuevas formas de inequidad a nivel local, cuando algunos hogares pueden mejorar dramáticamente sus condiciones de vida mientras sus vecinos, sin remesas, se sienten rezagados y luchan por cubrir sus necesidades debido a procesos inflacionarios estimulados en parte por las mismas remesas (Ortiz, 2009). Uno mismo puede observar los cambios en las viviendas de lugares fuertemente impactados por la migración para ver la evidencia de las brechas crecientes de la riqueza.

Algunos investigadores han empezado a entender las condiciones bajo las cuales las remesas pueden tener un impacto positivo y duradero en el estímulo de la capacidad local social y productiva (García Zamora y Orozco, 2009; Adams, de Haas, y Osilila, 2009). Ciertamente, se requiere más investigación en esta temática, pero hay otra línea de análisis que ha sido obviada, y que podría ofrecer a los gobiernos de origen otra manera de abordar el diseño de estrategias más sólidas para formar vías de colaboración con migrantes en temas de desarrollo local y nacional.

Uno de los aspectos ausentes en este rompecabezas es el análisis sobre **el aporte de las remesas y la migración como fuente de ingresos públicos en los países de origen**, en particular en términos de impuestos generados debido al gasto en consumo e inversión realizados con las remesas, específicamente en el Impuesto al Valor Agregado (IVA). De hecho, hay escasa información sobre los impactos fiscales de las remesas en los países de origen de los migrantes. De esta manera, los gobiernos de dichos países (y las instituciones multilaterales) pueden pasar por alto la forma en que la salud fiscal de una nación depende de la economía migratoria y las remesas. La falta de datos en esta temática también hace difícil el proceso para que los migrantes aboguen ante sus gobiernos de origen para que inviertan en el desarrollo de forma más significativa y sistemática.

Nuestro objetivo principal ha sido estimar la medida en la cual las remesas enviadas por las personas migrantes de México y El Salvador que residen y trabajan en el exterior, impactan la generación del ingreso público por medio del pago del impuesto al valor agregado recaudado por los gobiernos nacionales de ambos países, y cómo esos ingresos tributarios están siendo puestos al servicio de agendas de desarrollo económico nacional. Escogimos estos dos casos por los volúmenes de remesas y migración. Los más de 25 mil millones de dólares enviados a través de remesas, en el 2008, por los trabajadores mexicanos que residen fuera del país representa el flujo de remesas de mayor volumen en América Latina y el tercero más grande del mundo (después de China e India). Los migrantes mexicanos en los Estados Unidos de América constituyen el grupo más importante de latinos en ese país y conforman un contingente medular de la membresía de NALACC. Los casi 3.7 mil millones de dólares en remesas que El Salvador recibió de sus migrantes en el 2007 representa el 18% del Producto Interno Bruto. Casi una cuarta parte de los hogares salvadoreños recibe remesas y en los Estados Unidos son el cuarto grupo de latinos más importante y sus organizaciones comunitarias forman una parte importante de la membresía de NALACC.

Por otra parte, hemos querido ofrecer un camino metodológico que podría servir para llevar a cabo un análisis semejante en otros países. Según la membresía de NALACC, esto es particularmente pertinente para Honduras, Guatemala y la República Dominicana. Pero probablemente Ecuador, Perú, Guyana y Bolivia también encuentren utilidad en esta propuesta al igual que países de otros hemisferios como Moldavia, Filipinas, India, Vietnam, Marruecos y Pakistán.

Los resultados indican que a pesar de la crisis financiera, en el 2008, los migrantes mexicanos, con sus remesas, aportaron 1,493 millones de dólares en concepto de Impuesto al Valor Agregado (IVA) a las arcas públicas del gobierno federal mexicano. Para México eso representa el 3.6% de todo el IVA recaudado ese año; equivalente al 6.6% de la Inversión Extranjera Directa, y el 3,393.2% del Programa 3x1 para migrantes. Para El Salvador, los 194.7 millones de dólares que los migrantes aportaron al IVA a través del gasto de sus remesas representan el 12.9% de todo el IVA recaudado, el 1% del PIB, y el 12.8% de la inversión social del gobierno central. Sin lugar a dudas, se trata de cifras significativas.

Estos datos ilustran que las remesas juegan un rol que va mucho más allá de la discusión sobre los ingresos de los hogares. Ilustra uno de los efectos multiplicadores en otras áreas de la economía, y coloca el debate sobre el vínculo entre desarrollo y remesas en la esfera del papel del Estado y el presupuesto nacional y no sobre los hombros de los migrantes y la forma en la que estos invierten su dinero.

El presupuesto nacional articula los valores y las opciones de una sociedad, siendo la columna vertebral de la política pública y las prioridades de desarrollo para los gobiernos nacionales, estatales y locales. Frecuentemente, las voces de los ciudadanos están marginadas de estas discusiones cruciales. Existen aún menos espacios de participación en el caso de los migrantes que contribuyen significativamente a los ingresos nacionales. En el mejor de los escenarios, las opiniones de los migrantes son relegadas hasta después que se toman las decisiones clave sobre las prioridades que se han hecho al preparar el presupuesto nacional. Al hacer público un análisis sólido sobre el impacto y el rol que las remesas y otras fuentes relacionadas con la migración juegan, las organizaciones dirigidas por migrantes junto con académicos y grupos cívicos locales en los países de origen, pueden participar de forma más efectiva en los debates que determinan las prioridades de desarrollo establecidas a través del proceso de gastos públicos. Este tipo de esfuerzos obliga a colocar la discusión en otra mesa de debate acerca de la función del Estado en la promoción del desarrollo y la equidad de una sociedad a través de los instrumentos presupuestarios.

¿Cómo llegamos a las cifras de 1,493 millones de dólares y 194.7 millones de dólares en IVA generados por la circulación de las remesas en México y El Salvador respectivamente? La fuente principal de información son las respectivas encuestas de hogares realizados en México y El Salvador. Estas son las únicas fuentes de información que contienen datos detallados sobre los ingresos y gastos de los hogares, punto de partida para analizar los montos de remesas recibidas y los productos y servicios que están gravados con el impuesto al valor agregado. Para el caso mexicano se utilizó la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) del 2006 y el 2008. Para El Salvador se utilizó la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del 2007. Los equipos de investigación analizaron los gastos específicos de los hogares que reciben remesas, tomando en cuenta los productos y servicios gravados con el impuesto al valor agregado en cada país. Se ha aislado el gasto que se puede asociar específicamente a las remesas en los hogares receptores. Y también se tomó en cuenta que en los dos países el mercado informal juega un rol importante y diferenciado entre estrato social o lugar de compra de los productos. Estos ajustes disminuyen el monto y el porcentaje del IVA que el Estado podría estar recibiendo. Y luego se realizó un análisis para expandir los datos de los hogares con los datos sobre las remesas manejados por los bancos centrales de los dos países. Cada uno de estos pasos ha implicado una serie de decisiones metodológicas que han sido revisadas en el camino para asegurar resultados sólidos. Hemos usado un camino paralelo para llegar a los resultados aunque cada equipo de investigación ha tenido que adoptar distintos procedimientos con base en las especificidades de

su país. Los detalles de la metodología pueden ser revisados en los textos completos de cada estudio de caso disponible en el sitio de internet de NALACC.

Este texto, además de esta introducción, incluye los hallazgos más relevantes de los dos estudios de caso: primero, el capítulo para México; después, el de El Salvador y; finalmente, algunas reflexiones sobre las implicaciones de este estudio para futuras investigaciones, el debate sobre las remesas y el desarrollo, y elementos de incidencia en las políticas públicas.

IV. Un aporte significativo: El caso de México²

Introducción

Pese a que es un hecho que la población mexicana que labora en los Estados Unidos de América también paga impuestos en México a través del gasto de las remesas familiares en el mercado interno nacional, poco se ha discutido en la literatura especializada en temas de migración y desarrollo sobre qué tanto las remesas contribuyen a las arcas públicas del país. Partiendo de la hipótesis que una parte importante de la contribución de éstas al erario público es a través de los impuestos indirectos, en esta sección del trabajo se estima la contribución de las remesas a los ingresos públicos en México, por medio de cuantificar el IVA recaudado asociado al flujo de remesas que proviene de los Estados Unidos. Nos proponemos responder a las siguientes preguntas: ¿Cuál es el monto de lo recaudado en Impuesto al Valor Agregado por el gasto de las remesas y cómo ha cambiado esta contribución entre el 2006 y el 2008?, ¿Qué tan importante es esta contribución frente a otras fuentes de ingreso presupuestario como el de las exportaciones petroleras o el Impuesto Sobre la Renta? ¿Cuál es la carga fiscal de los hogares mexicanos que reciben remesas comparada con la de los hogares que no reciben remesas? ¿La población más pobre que recibe remesas paga más impuestos que la población más pobre que no recibe remesas? ¿El Estado retribuye de manera justa a través del gasto social a la población que recibe remesas?

México ha mostrado desde hace ya varios lustros síntomas agudos que revelan un sistema tributario en crisis, los cuales se han acentuado recientemente por la caída tanto de los precios internacionales del petróleo como de la producción petrolera del país. La estrategia gubernamental para enfrentar esta crisis, por lo visto en la nueva propuesta de reforma fiscal para el 2010 del presidente Felipe Calderón, y que fue aprobada con modificaciones por el congreso mexicano, es obtener más recursos a través de profundizar en lo posible el gravamen vía pago del IVA. En este sentido, si las remesas constituyen la tercera fuente de ingresos externos, después de las exportaciones manufactureras y petroleras, es de interés preguntarse si esta fuente de ahorro externo está realmente contribuyendo a la recaudación fiscal. La respuesta es, por los resultados de esta investigación, que la remesas sí contribuyen de manera importante al erario público; y a pesar que desde el 2007 el flujo de estos recursos muestra un proceso de desaceleración en su ritmo de crecimiento e incluso una disminución absoluta. Esta caída no es ni por mucho cercana a la observada en otras fuentes de ingreso fiscal como el petróleo, por lo que es posible suponer que en el futuro inmediato las remesas mantendrán o incluso incrementarán su participación en la recaudación fiscal del país en contraste con lo esperado de otras fuentes de ingreso fiscal.

² Por Fernando Lozano Ascencio*, Luis Huesca Reynoso**, y Marcos Valdivia López*; * Investigadores del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, CRIM-UNAM, flozano@correo.crim.unam.mx y marcosv@correo.crim.unam.mx, ** Investigador del Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, AC. lhuesca@ciad.mx



Los resultados empíricos de esta investigación están sustentados en un análisis del comportamiento de gasto (en productos y servicios que generan el IVA) de los hogares mexicanos que reciben remesas, a partir de la información de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) versiones del 2006 y el 2008, así como del uso de la información de remesas familiares que reporta el Banco de México. El presente capítulo se compone de las siguientes partes. Después de esta introducción, la segunda parte presenta un panorama general de la recaudación tributaria en México. La tercera parte examina la evolución reciente del flujo de remesas y las características generales de los hogares receptores de éstas, a partir del análisis de sus características sociodemográficas, de la composición y estructura de su ingreso y gasto, así como del análisis de la desigualdad y la pobreza en los hogares mexicanos según su condición de receptores de remesas. La cuarta parte presenta los resultados de la estimación de la recaudación fiscal del IVA y un análisis del impacto redistributivo de estos pagos en hogares con y sin remesas. La quinta parte presenta un análisis de lo que representa el IVA recaudado por el gasto de las remesas frente a diversos indicadores económicos. La sección concluye con una serie de reflexiones finales.

La recaudación tributaria en México

Las fuentes de ingresos presupuestarios del sector público en México, se pueden dividir en dos grandes grupos: ingresos petroleros y no petroleros. A lo largo de las tres últimas décadas, los ingresos petroleros han ocupado un papel preponderante en los ingresos del sector público, recursos que en el 2008 ascendieron al 36.9% (véase Cuadro IV.1). Esto ha llevado a que las finanzas públicas del país dependan fuertemente de estos ingresos, lo que a su vez ha ocasionado que los ingresos fiscales sean fuertemente susceptibles a las variaciones de los precios internacionales del crudo y a la ampliación-reducción de la plataforma de producción nacional del petróleo. Por su parte, los ingresos tributarios (que forman parte de los ingresos no petroleros) representaron poco más del 40% entre el 2006 y el 2008, aunque es importante poner atención en el peso de sus componentes: el Impuesto Sobre la Renta (ISR) representa alrededor del 20% de los ingresos totales y el Impuesto al Valor Agregado (IVA) cerca del 16%.

Asimismo, México se caracteriza por tener una baja recaudación fiscal en relación a su actividad económica, lo cual se refleja en que su carga tributaria, definida como el porcentaje de los ingresos fiscales respecto al PIB, ocupe los últimos lugares en América Latina (12% en el 2007), siendo el promedio de la región el 18%. Por ejemplo, El Salvador presentó una carga del 15% en el 2007, superior a la de México (CEPAL, 2009). De esta forma, México no sólo tiene una base tributaria baja sino también débil, que refleja entre otras cosas, además de la dependencia del petróleo, una fuerte informalidad y un gran número de exenciones y regímenes especiales en el pago de impuestos.

Cuadro IV.1: Ingresos presupuestarios del sector público, 2006-2008

Concepto	Miles de millones de pesos corrientes			Distribución porcentual		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
Petroleros	861	881	1,055	38.0	35.4	36.9
No petroleros	1,402	1,605	1,806	62.0	64.6	63.1
Tributarios	931	1,047	1,208	41.1	42.1	42.2
ISR	448	527	562	19.8	21.2	19.7
IVA	381	409	457	16.8	16.5	16.0
Otros no tributarios	472	558	599	20.8	22.4	20.9
Total	2,264	2,486	2,861	100.0	100.0	100.0

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México.

Durante las últimas dos décadas, el crecimiento de la carga tributaria de los países latinoamericanos se ha basado principalmente en la expansión del IVA (Jiménez, 2009:26, en CEPAL, 2009). Para el año 2007, el porcentaje de los recursos tributarios basados en el pago del IVA en los países latinoamericanos oscilaba entre el 30% y el 50%. Por ejemplo, el porcentaje para El Salvador fue del 46% mientras que el de México fue del 42%. Estas cifras contrastan con el promedio registrado por los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que es de tan sólo 19%, lo que da cuenta de la importancia que tiene el consumo privado como fuente de los recursos fiscales (mediante el IVA) en muchos países latinoamericanos incluido México. Y esta tendencia parece profundizarse para el caso mexicano, como lo muestra la reforma fiscal para el 2010 en donde se aprobó un incremento del 15% al 16% en los productos y servicios que pagan IVA.

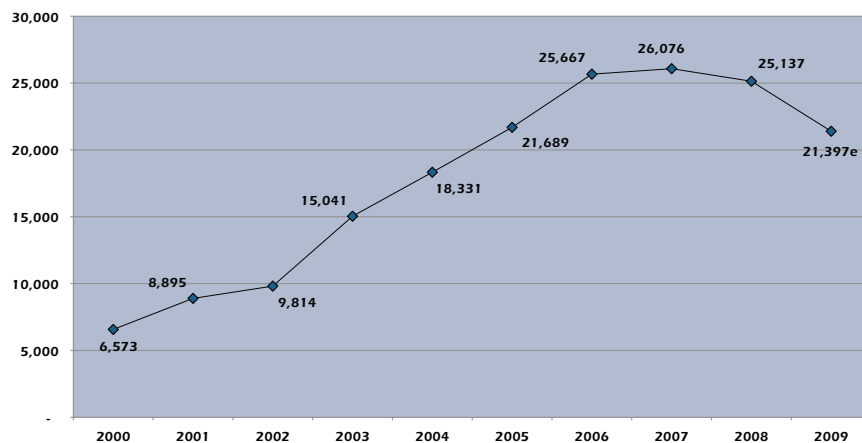
El flujo actual de remesas y los hogares receptores de remesas en México: cambios entre el 2006 y el 2008

De acuerdo con información obtenida del Banco de México, durante la presente década el flujo de remesas familiares presentó un crecimiento “explosivo”. Entre el 2000 y el 2006 las remesas crecieron de 6.6 mil millones de dólares a 25.7 mil millones de dólares, lo que significó un incremento del 290% en esos seis años. Entre el 2006 y el 2007 si bien hubo un ligero crecimiento absoluto del 2%, este último refleja una clara desaceleración del ritmo de crecimiento observado desde el año 2000. A su vez, entre el 2007 y el 2008 el flujo anual de remesas observó por primera vez un crecimiento negativo de -3.6%, el cual disminuyó entre el 2008 y el 2009, para ubicarse en -14.9%³. Sin embargo, esta caída no es equiparable a la observada, por ejemplo, en las exportaciones petroleras que ha sido de un 50%, pasando de 40 mil millones de dólares en el periodo enero-octubre del 2008, a solo 20 mil millones de dólares en el mismo periodo del 2009.⁴ Esto indica que las remesas continúan siendo una fuente importante de recursos externos para el país incluso en una época de crisis como la actual, y que, ante la eventual recuperación de la economía estadounidense, es muy probable que su monto en el futuro cercano sea semejante al generado por las exportaciones petroleras. Esto, según se plantea más adelante, tiene implicaciones importantes en materia de recaudación fiscal.

³ La cifra de remesas del 2009 se estimó a partir del monto reportado por BANXICO entre enero y noviembre del mismo año, la cual fue de 19,621 millones de dólares, más el monto observado en diciembre del 2008, que fue de 1,776 mil millones de dólares.

⁴ Consultado en el sitio de internet de Petróleos Mexicanos (PEMEX) el 17 de diciembre del 2009: <http://www.ri.pemex.com/index.cfm?action=content§ionID=16&catID=12155>

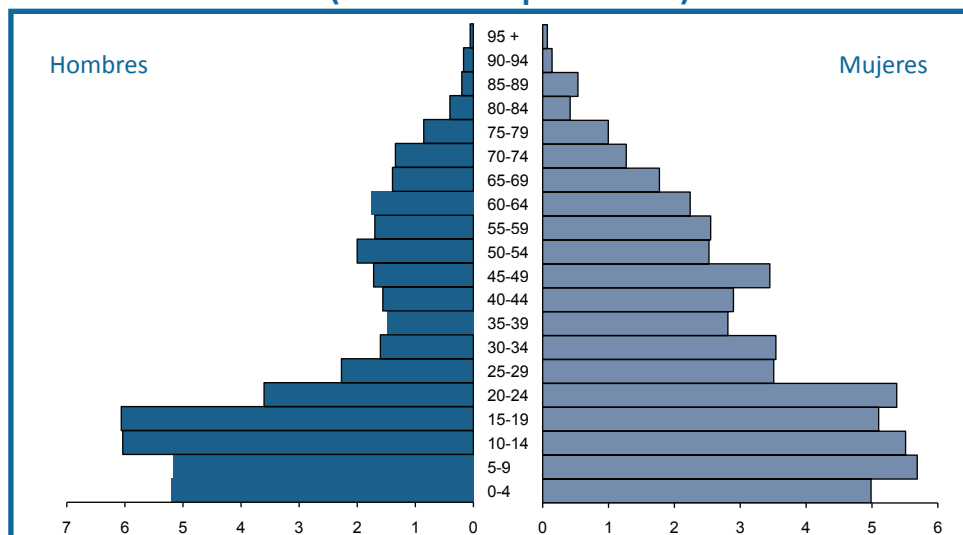
**Gráfica IV.1: Ingreso por remesas familiares, 2000-2009
(Millones de dólares)**



Fuente: Elaboración propia con base en información del Banco de México.

Por lo que respecta a la población residente en hogares en los que al menos uno de sus integrantes percibe ingresos del exterior, de acuerdo con información de la ENIGH, esta población ascendió a 7.4 millones de personas en el 2006 y 6.5 millones en el 2008,⁵ esta disminución refleja la caída del monto de remesas transferido por los migrantes mexicanos desde los Estados Unidos. En cuanto a la estructura por sexo y edad de esta población, sobresale la participación mayoritaria de las mujeres en los hogares receptores de remesas: el 57.1% en el 2006 y el 55.4% en el 2008. La estructura por grandes grupos de edad muestra que los hogares receptores tienen un mayor porcentaje de población infantil y de adultos mayores, en comparación con la población de los hogares no receptores, así como una menor presencia de población en edades productivas, entre 15 y 64 años.

**Gráfica IV.2. Mexico, 2008, Población por grupos de edad y sexo en hogares con remesas
(distribución porcentual)**



Fuente: Elaboración propia con base en microdatos de la ENIGH, 2008.

⁵ Cabe señalar que la población de México entre el 2006 y el 2008, según la ENIGH, aumentó en 1.8 millones de personas, al pasar de 105.0 a 106.8 millones de individuos.

Asimismo, entre el 2006 y el 2008 el número de hogares en donde al menos uno de sus miembros declaró haber recibido ayudas de familiares del exterior disminuyó el 15%, al pasar de 1.9 a 1.6 millones de hogares entre esos años. Sin embargo, esta disminución afectó mucho más en el ámbito rural, ya que la disminución del número de hogares que reciben remesas cayó hasta el 25% entre el 2006 y el 2008, mientras que en el medio urbano el número de hogares receptores sólo disminuyó el 6%.

En cuanto al monto, dinámica y estructura del ingreso de los hogares mexicanos, los resultados de la ENIGH muestran que el ingreso corriente total promedio en todos los hogares del país disminuyó el 1.6% en términos reales entre el 2006 y el 2008, mientras que en los hogares receptores de remesas el mismo indicador presentó un incremento del 6.1%. Esto significa que el ingreso corriente total promedio en los hogares con remesas aumentó en términos reales de 27,522 a 29,201 pesos trimestrales (tomando como base el 2008). Este es un indicador importante a destacar; ya que, muestra que los hogares con remesas no padecieron la caída del ingreso promedio que experimentó el resto de los hogares mexicanos; esto a pesar que el monto promedio por remesas disminuyó de 9,235 pesos trimestrales en el 2006 a 6,203 pesos en el 2008.⁶ En tal sentido, la caída de las remesas en el ingreso de los hogares fue compensada (entre otras cosas) por el incremento de los ingresos por trabajo, indicador que aumentó un 24.3%, al pasar de 6,925 pesos trimestrales en el 2006 a 8,611 pesos en el 2008.

Respecto al monto, dinámica y estructura del gasto de los hogares mexicanos, el comportamiento del gasto corriente monetario promedio disminuyó el 12.7%, en términos reales entre el 2006 y el 2008. Sin embargo, esta caída no fue tan severa en el caso de los hogares receptores de remesas en donde el gasto corriente monetario promedio trimestral disminuyó el 3%. El renglón más importante del gasto de los hogares con remesas en el 2008 fue el de alimentos, rubro al que se destinó el 24.2% del gasto total, seguido por el de transporte y comunicaciones con el 13.1% del gasto total, vivienda con el 6%, educación con el 6%, vestido y calzado el 3.9% y gasto en salud con el 2.5%. En suma, los hogares con remesas han conservado una estructura de gasto que, como veremos más adelante, tiene implicaciones en términos de recaudación fiscal por concepto de IVA, ya que el IVA recolectado por el gasto asociado a dichos hogares receptores no se vio drásticamente disminuido frente a la caída de las remesas observadas en el periodo 2006-2008.

Para concluir esta parte, se presenta una aproximación empírica a la situación de pobreza de los hogares según la condición de recepción de remesas, a partir de la metodología empleada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo (CONEVAL), con información de la ENIGH, 2006 y 2008. El CONEVAL establece tres rubros para clasificar la pobreza por ingresos en México. La primera es la *pobreza alimentaria* que incluye a la población que no tiene ingresos suficientes para adquirir una canasta básica de alimentos. La segunda es la *pobreza de capacidades* que cuantifica a la población que no tiene ingresos suficientes para adquirir la canasta básica alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación. La tercera es la *pobreza de patrimonio* que es la estimación de la población que no cuenta con un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades de alimentación, salud, educación, vivienda, vestido y transporte público. El CONEVAL estimó que para la población total de México entre el 2006 y el 2008 la población en pobreza de patrimonio aumentó del 42.6% al 47.4%, la población en pobreza de capacidades, del 20.7% al 25.1% y la población en pobreza alimentaria, del 13.8% al 18.2% (CONEVAL, 2009). La información que se presenta en el Cuadro IV.2 se obtuvo utilizando precisamente esta metodología. En el se presentan las estimaciones de pobreza por ingreso de la población según su condición de recepción de remesas para el 2006 y el 2008.

⁶ Los hogares receptores de remesas transformaron su estructura de ingreso entre el 2006 y el 2008 debido a que la participación de las transferencias de los Estados Unidos en el *ingreso total* (es decir, el que incluye el ingreso monetario y el no monetario, más las percepciones financieras) disminuyó del 31.9% en el 2006 al 20.1% en el 2008, mientras que la participación de la remesas en el *ingreso corriente monetario* cayó del 43.1% al 27.1% entre el 2006 y el 2008.

Cuadro IV.2: Población en condición de pobreza por ingreso, según condición de recepción de remesas y ámbito urbano o rural, 2006 y 2008

Ámbito y tipo de pobreza	Población y distribución porcentual				Cambio de participación entre 2006 y 2008	
	2006		2008		Con remesas	Sin remesas
	Con remesas	Sin remesas	Con remesas	Sin remesas		
Nacional	7,382,954	97,440,341	6,542,255	100,177,093		
Alimentaria	15.6	13.6	18.6	18.2	3.0	4.6
Capacidades	21.5	20.6	25.6	25.0	4.1	4.5
Patrimonio	42.8	42.6	51.3	47.1	8.5	4.5
Urbano	3,858,538	76,759,475	3,789,811	79,032,723		
Alimentaria	13.4	9.5	13.5	12.3	0.1	2.8
Capacidades	17.8	15.9	21.1	18.7	3.3	2.7
Patrimonio	38.9	37.9	42.2	41.1	3.3	3.2
Rural	3,789,811	79,032,723	2,752,444	21,144,370		
Alimentaria	18.0	28.9	25.7	40.4	7.7	11.5
Capacidades	25.7	37.9	31.8	48.9	6.2	11.0
Patrimonio	47.1	60.0	63.8	69.7	16.7	9.6

Fuente: Elaboración propia con base en los microdatos de las ENIGH, 2006 y 2008.

¿La población que recibe remesas es más pobre que la población que no las recibe? Si se considera únicamente a la población **urbana**, en general, no se detectan diferencias significativas en los niveles de pobreza de la población que recibe remesas, frente a la población que no las recibe. Sin embargo, al considerar a la población **rural** (ubicada en localidades menores a 2,500 habitantes), sí se observan discrepancias importantes entre los grupos de receptores y no receptores de remesas, ya que todos los niveles de pobreza son sensiblemente menores en la población que recibe remesas en ambos años. Por ejemplo, en el Cuadro IV.2 se observa que el 28.9% y el 40.4% de la población rural de hogares sin remesas vivió con pobreza alimentaria en el 2006 y en el 2008 respectivamente, cifras que contrastan de manera importante con el 18% y el 25.7% de la población que recibió remesas y que presentó esta característica en los mismos años. Las mismas tendencias se presentan con la pobreza de capacidades y en menor medida con la pobreza de patrimonio. De esta forma, una primera conclusión que se desprende de este análisis es que el flujo de remesas sí está coadyuvando a disminuir la pobreza en las áreas rurales en México, lo cual contribuye a que los hogares pobres que reciben remesas tengan, como se analiza más adelante, una mayor participación en los pagos del IVA.

Estimación de la contribución de los hogares con remesas al pago del IVA en México

En esta parte se presentan los resultados de la estimación de los pagos del IVA en los hogares con y sin remesas, a partir del procesamiento de los microdatos de las ENIGH, 2006 y 2008. Incluye también un análisis del impacto de los pagos del IVA en los hogares, según su condición de recepción de remesas, su condición urbana o rural, y según los deciles de ingreso *per cápita* del hogar, a fin de determinar el grado de regresividad que están teniendo los pagos del IVA. Finalmente, se presentan los resultados de la estimación del monto del IVA asociado al flujo de remesas, utilizando los resultados

obtenidos con las ENIGH, 2006 y 2008, tomando como base la información de remesas familiares reportada por el Banco de México. Inicia la sección con una descripción de la metodología empleada en la elaboración de las estimaciones.

Descripción de la metodología para la estimación de la recaudación fiscal

La ruta metodológica para la estimación del pago del IVA asociado al flujo de remesas fue la siguiente. Con base en la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH), ediciones del 2006 y del 2008, el primer paso consistió en realizar una imputación del pago del IVA para cada uno de los hogares que componen la muestra, según los productos y servicios que son consumidos en cada hogar y que generan IVA. El siguiente paso consistió en estimar una tasa de consumo informal por hogar, tomando como base el lugar de compra de cada uno de los productos y servicios consumidos en él; si los productos fueron adquiridos en lugares tales como mercados de tipo municipal, tianguis, mercados sobre ruedas, vendedores ambulantes, establecimientos fuera del país, entre otros, el consumo fue considerado como informal y, por tanto, sin carga impositiva del IVA. La estimación del consumo informal es central para determinar el monto de dinero que no ingresa al erario público debido, precisamente, a las compras que deberían pagar IVA, pero que no lo hacen. Una vez realizados los procedimientos anteriores, se obtuvo una estimación de la recaudación del IVA en los hogares mexicanos, la que se analiza de acuerdo con la siguiente tipología: hogares según condición de recepción de remesas (receptores y no receptores), hogares según el ámbito urbano o rural, y hogares según deciles de ingreso total *per cápita* del hogar. Finalmente, con los resultados obtenidos con las ENIGH, 2006 y 2008, se elaboró una estimación del pago del IVA asociado a las remesas, tomando como base la información reportada por el Banco de México.

El aporte al IVA de los hogares receptores de remesas

Los hogares receptores de remesas aportaron en concepto de IVA la cantidad de 1,036 millones de dólares en el 2006 y 975 millones de dólares en el 2008, lo que representó el 4.6% del total de la recaudación *estimada* con la ENIGH en ambos años. Estos cálculos del pago del IVA consideran una tasa promedio de consumo informal del 12.6% en el 2006 y el 13.3% en el 2008. En el Cuadro IV.3 se observa que mientras la recaudación total del IVA estimada con la ENIGH disminuyó el 5.2% entre el 2006 y el 2008, la caída más fuerte se observó en los hogares rurales (tanto con remesas y sin remesas) en donde la recaudación del IVA cayó alrededor del 22%. Los hogares urbanos con remesas constituyen el único grupo donde los pagos del IVA tuvieron un crecimiento positivo del 3.3%. Pese a que en esta estimación del IVA se ha considerado un cálculo conservador de consumo informal, se obtuvieron cantidades considerables en los pagos del IVA.⁷

⁷ El mismo Cuadro IV.3 muestra que con los microdatos de la ENIGH es posible estimar un porcentaje significativo del IVA *observado* por la SHCP, del orden del 65% en el 2006 (22,475 millones de dólares) y del 52% en el 2008 (21,314 millones de dólares).

Cuadro IV.3: Estimación del IVA con la ENIGH por tipo de hogar en el 2006 y el 2008.
(Cifras en millones de dólares, ajustadas por informalidad⁸)

Tipo de hogar	IVA 2006	%	IVA 2008	%	Cambio % 2006 y 2008
Rural con remesas	372	1.65	289	1.36	-22.3
Rural sin remesas	2,138	9.51	1,660	7.79	-22.4
Urbano con remesas	664	2.95	686	3.22	3.3
Urbano sin remesas	19,301	85.88	18,679	87.64	-3.2
Total (ENIGH)	22,475	100.00	21,314	100.00	-5.2
Subtotal con remesas	1,036	4.63	975	4.58	-5.9
Subtotal sin remesas	21,439	95.36	20,339	95.42	-5.1
Total (ENIGH)	22,475	100.00	21,314	100.00	-5.2
SHCP	34,912		41,001		17.4
Proporción ENIGH	%		%		
ENIGH (%)	64.37		51.98		
SHCP (%)	100.00		100.00		

Fuente: Elaboración propia con base en las ENIGH, 2006 y 2008 y sus factores de expansión.

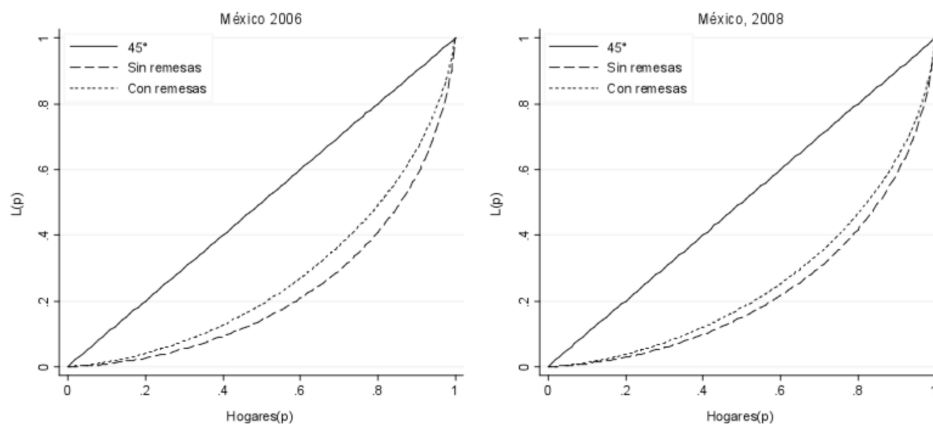
Los resultados presentados respaldan lo que fue mencionado en el apartado anterior en relación a que los hogares con remesas (sobre todo los urbanos), al haber experimentado un incremento en su ingreso corriente promedio, también les permitió aumentar su contribución en el pago del IVA a diferencia de lo ocurrido con el resto de la población en donde las contribuciones disminuyeron (véase Cuadro IV.3).

El impacto redistributivo de los pagos del IVA de los hogares con remesas entre el 2006 y el 2008

Con el objeto de medir el impacto redistributivo de los pagos del IVA, a continuación se presenta un análisis desglosado por deciles de ingresos *per capita* y su coeficiente de Gini, así como las curvas de Lorenz (Yithzaki, 1983; Kakwani, 1984; y Lambert, 2001), indicadores que permiten observar el grado de concentración de los pagos impositivos entre los hogares con y sin remesas. También se analizan los efectos de la mayor concentración de los pagos del IVA en la desigualdad del ingreso *per cápita* de los hogares con y sin remesas, tanto a nivel de país como en zonas rurales y urbanas. En el caso de los pagos del IVA lo deseable sería obtener tanto un coeficiente de Gini alto, así como alejar lo más posible las curvas de Lorenz con respecto a la recta de equidad. Mientras más cercana la curva a la línea recta de 45° mayor nivel de regresividad existiría; en otras palabras, los pagos de los impuestos estarían más concentrados en los hogares con menor nivel de ingreso, lo que no sería nada deseable en términos de equidad. Las Gráficas IV.3 y IV.4 muestran las curvas de Lorenz por los pagos del IVA en los años 2006 y 2008, según condición de recepción de remesas. Se observa que la distribución del IVA para los hogares con remesas se encuentra más cercana a la recta de equidad que la de su contraparte, lo que confirma que los pagos del IVA están menos concentrados en los estratos altos, mientras que los hogares de los deciles más bajos presentan una carga impositiva mayor en los pagos del IVA.

⁸ Para convertir de pesos a dólares las cifras trimestrales de la ENIGH se utilizó el tipo de cambio promedio para obligaciones en moneda extranjera del tercer trimestre del año, que fue de 10.947 pesos por dólar en el 2006 y de 10.323 pesos por dólar en el 2008. Para la obtención del dato anualizado se procedió a multiplicar el resultado por cuatro. Todas las demás cifras en pesos que no provienen de la ENIGH, como las de la Secretaría de Hacienda (SHCP) fueron convertidas a dólares tomando el tipo de cambio promedio de cada año, que fue de 10.901 pesos por dólar en el 2006 y de 11.152 en el 2008.

Gráficas IV.3 y IV.4: Curvas de Lorenz de los pagos del IVA en México, 2006 y 2008



Fuente: Elaboración propia con base en los microdatos de las ENIGH, 2006 y 2008.

En cuanto a los Coeficientes de Gini en el país (Cuadros IV.4 y IV.5), se observa que la propia distribución de los pagos del IVA en los hogares con remesas se encuentra menos concentrada, señal de mayor regresividad⁹ y de que dichos hogares, no solamente están pagando en términos relativos más IVA, sino que los hogares de los deciles de ingresos bajos contribuyen con más carga fiscal. Los índices de Gini para los hogares con remesas son menores con valor de 0.479 y 0.495 en el 2006 y el 2008 respectivamente, mientras que en los hogares sin remesas los índices son más altos, con valores de 0.562 y 0.537 respectivamente.

Cuadro IV.4: Pago de IVA por deciles ingreso per cápita de hogares con remesas en México 2006 y 2008. (Cifras en millones de dólares, ajustadas por informalidad)

Deciles	IVA 2006	Contribución IVA %	IVA 2008	Contribución IVA %	Diferencia en contribución
1	45	4.3	44	4.5	0.2
2	53	5.1	77	7.9	2.7
3	91	8.8	86	8.8	0.0
4	95	9.2	66	6.8	-2.4
5	121	11.7	86	8.8	-2.9
6	113	10.9	97	10.0	-0.9
7	82	7.9	129	13.2	5.3
8	114	11.0	115	11.8	0.8
9	178	17.2	133	13.6	-3.5
10	144	13.9	143	14.7	0.8
Total	1,036	100.00	975	100.00	
Gini		0.4794		0.4949	
Error Std.		(0.013)		(0.017)	

Fuente: Elaboración propia con base en la ENIGH y ponderadores respectivos

⁹ Un sistema impositivo es **regresivo** si extrae, proporcionalmente, mayores recursos a quien menos ingresos genera. Un sistema de impuestos es **progresivo**, donde quien más gana paga, proporcionalmente, más impuestos.

Cuadro IV.5: Pago de IVA por deciles ingreso per cápita de hogares sin remesas en México 2006 y 2008. (Cifras en millones de dólares, ajustadas por informalidad)

Deciles	IVA 2006	Contribución IVA %	IVA 2008	Contribución IVA %	Diferencia en contribución
1	454	2.1	576	2.8	0.7
2	743	3.5	802	3.9	0.5
3	924	4.3	969	4.8	0.5
4	1,078	5.0	1,150	5.7	0.7
5	1,270	5.9	1,330	6.5	0.6
6	1,530	7.1	1,610	7.9	0.8
7	1,910	8.9	1,800	8.8	-0.1
8	2,410	11.2	2,462	12.1	0.9
9	3,460	16.1	3,370	16.6	0.4
10	7,660	35.7	6,270	30.8	-4.9
Total	21,439	100.00	20,339	100.00	
Gini Error Std.		0.5621 (0.005)		0.5374 (0.003)	

Fuente: Elaboración propia con base en la ENIGH y ponderadores respectivos.

La contribución de las remesas al pago del IVA en México

Hasta el momento se han presentado los resultados de las estimaciones del pago del IVA de los hogares receptores de remesas, pero no se ha mencionado cuál es el monto del IVA asociado a las remesas *per se*. Para ello es necesario primero, estimar el monto (escenario hipotético) del pago del IVA asociado al gasto exclusivo de las remesas a partir de los microdatos de las ENIGH, 2006 y 2008, para realizar después, una estimación de la contribución de las remesas al pago del IVA tomando como base la información reportada por el Banco de México, para los mismos años. De esta manera, se decidió realizar un escenario contrafactual en el que se plantea lo que sucedería si el Estado recibiera únicamente la contribución al IVA asociado al gasto de las remesas. La estimación se realizó calculando sólo la parte del IVA generado por la proporción de las remesas en el ingreso total de cada hogar. De igual manera, en este escenario hipotético se ajustó nuevamente por informalidad bajo el supuesto que el comportamiento de la misma se asume homogénea para el gasto y extracción del IVA de las remesas. Los montos estimados se presentan en el Cuadro IV.6 en el renglón de *Hipótesis del IVA asociado al pago de remesas en la ENIGH*, los cuales ascienden a 342 millones de dólares en el 2006 y 226 millones de dólares en el 2008.¹⁰ Con esta información se calculó la proporción que dichos montos representan respecto al total de remesas captado por la ENIGH, los cuales ascienden para ambos años al 5.9% (véase renglón *IVA de remesas como % del monto total de remesas en la ENIGH* del Cuadro IV.6); es decir, por cada dólar que entra a México en calidad de remesas, cerca de seis centavos de dólar terminan como ingreso tributario en calidad de IVA.

El último paso es obtener una estimación apropiada del monto de remesas que corrija la subestimación que arroja la ENIGH. Para tal efecto, y a semejanza de una práctica común para ajustar las encuestas de ingreso en hogares con los resultados

¹⁰ Sobre estos resultados vale la pena señalar que es complicado determinar con exactitud cuál es el monto de las remesas que se destina a ciertos rubros de gasto o inversión, por lo que el escenario planteado del "IVA de remesas" es una aproximación al dato real, que asume que los hogares sólo contribuirían con la proporción equivalente al gasto del monto de remesas que reciben.

de cuentas nacionales (SHCP, 2008; Vargas, 2006), se decidió reescalar la estimación de remesas de la ENIGH a través de un factor de expansión (o *Factor de Altimir*)¹¹, que es validado a través de un análisis de regresión lineal por mínimos cuadrados que considera los datos regionales de la ENIGH y del Banco de México.¹² El monto de remesas reportado por el Banco de México se muestra en el Cuadro IV.6, el cual ascendió a 25,567 millones de dólares en el 2006 y a 25,137 millones de dólares en el 2008. De esta manera, al calcularse el 5.9% en dichos montos, se obtiene una estimación del IVA por remesas de 1,517 millones de dólares para el 2006 y 1,493 millones de dólares para el 2008. Este último resultado muestra que la recaudación del IVA asociada al flujo de remesas representa el 4.3% de la recaudación del IVA total *reportada* por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el 2006 y el 3.6% en el 2008.

Cuadro IV.6: Estimación del IVA asociado al gasto de remesas en la ENIGH y ajuste con la información del Banco de México, 2006 y 2008.
(Millones de dólares)

	2006	2008
Hipótesis del IVA asociado al gasto de remesas en la ENIGH	342	226
Estimación del monto de remesas en la ENIGH	5,764	3,806
IVA de remesas como % del monto total de remesas en la ENIGH	5.93	5.94
Estimación del monto de remesas por el BANXICO	25,567	25,137
Estimación del IVA asociado al gasto de remesas (base BANXICO)	1,517	1,493

Fuente: Elaboración propia con base en información de las ENIGH, 2006 y 2008, y Banco de México.

Gasto público, transferencias y programas sociales en México, y su comparación con el aporte de las remesas al IVA recaudado

Durante los últimos años, el gasto programable del sector público en México¹³ (que incluye tanto gasto corriente, gasto en inversión, subsidios y transferencias) ha sido alrededor del 16% del Producto Interno Bruto (PIB), siendo en particular el 16.1% en el 2006 y el 18.4% en el 2008. Por su parte el gasto no programable se ha mantenido en alrededor del 6% del PIB. De acuerdo con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el gasto clasificado como de Desarrollo Social (que incluye gasto en educación, salud, seguridad social, urbanización, vivienda, desarrollo regional, agua potable, alcantarillado y asistencia social) abarcó el 59% y el 60% del gasto programable ejercido en el 2006 y el 2008 respectivamente. El resto del gasto público es etiquetado como gasto en Desarrollo Económico (que fue el 30% del total del gasto programable en los años considerados). Una parte importante del total del gasto público en México está orientado a la esfera de la educación y la salud, que alcanzó hasta un tercio del gasto programable: el gasto en salud y educación fue del 36% y del 33% del total del gasto programable en el 2006 y el 2008 respectivamente. Al respecto, un dato interesante

¹¹ El factor de expansión considerado es $FA_t = BM_t/ENIGH_t$, donde BM es el monto de remesas reportado por el Banco de México en el año t y $ENIGH$ es el monto de remesas estimado por la ENIGH en el tiempo t .

¹² Diversas regresiones realizadas con información regional de la ENIGH y del Banco de México sugieren que la expansión del monto de remesas de la ENIGH hacia el dato del Banco de México es adecuado. El factor de expansión utilizado para los años 2006 y 2008 fue del 4.4% y el 6.6% respectivamente, mientras que el análisis de regresión con el conjunto de datos regionales para ambos años arroja un factor de expansión del 5.5% con una R^2 de 0.88.

¹³ Gasto Programable: Todo aquel que puede proyectarse con anterioridad y está contenido en los distintos programas gubernamentales dirigidos a la provisión de bienes y servicios públicos a la población. Gasto no programable: Gasto que se ajusta automáticamente a las fluctuaciones que se presentan durante el ejercicio fiscal en el cual se incluyen: deuda pública, saneamiento financiero, adeudos de ejercicios fiscales anteriores, costo financiero de las entidades paraestatales (Pemex, CFE), participaciones y aportaciones a entidades federativas y municipios.

a señalar es el balance entre las aportaciones tributarias de las remesas por pago del IVA y los beneficios que recibe la población que vive en hogares con remesas en concepto de gasto público en salud.

Con base en información de la ENIGH y de otras fuentes oficiales, fue posible estimar para el 2008 que la aportación de las remesas al IVA fue 50% mayor que el gasto social en salud destinado a la población que vive en hogares con remesas (Cuadro IV.7).

Otro rubro importante del gasto social es el que corresponde a las llamadas Transferencias Condicionadas en Efectivo (TCE), que en México están asociadas a programas como *Oportunidades* y *Procampo*. Sin embargo, y en contraste con los montos destinados a salud y educación, el gasto conjunto de *Oportunidades* y *Procampo* representa menos del 3% del total del gasto programable, el 2.6% y el 2.5% en el 2006 y el 2008 respectivamente. En este sentido es interesante apuntar que la aportación de las remesas al IVA no es un monto despreciable si se compara con el gasto en *Oportunidades*, pues las aportaciones tributarias de las remesas fueron equivalentes al 50% y al 40% del monto destinado al programa *Oportunidades* para los años 2006 y 2008 respectivamente. En el caso del programa *Procampo*, el aporte de las remesas vía pagos del IVA fue superior al 10% y al 17% en el 2006 y el 2008 respectivamente (Cuadro IV.7).

Asimismo, otro programa social que ha recibido enorme atención durante los últimos años por su vinculación directa con las remesas es el llamado *Programa 3x1 para Migrantes*. Este programa tiene la finalidad de apoyar el combate a la pobreza e impulsar el desarrollo local en las comunidades de origen de los migrantes, y se financia con recursos de la siguiente manera: para cada dólar que aportan los migrantes, los gobiernos federales, estatales y municipales aportan un dólar cada uno, y por esta razón se llama 3 x 1. Sin embargo, el gasto que realiza el Estado en el *Programa 3x1*, representa una parte poco significativa del gasto público: el 0.01% y el 0.02% del total del gasto programable en el 2006 y el 2008 respectivamente. Incluso, al evaluar si el gasto del *Programa 3x1* es significativo en relación a la población a la que va dirigida, se observa, gracias a estimaciones propias con base en la ENIGH, que dicho gasto representó el 3% y el 8.3% del total de transferencias directas realizadas por *Oportunidades* y *Procampo* orientadas a los hogares con remesas para los años 2006 y 2008 respectivamente. Incluso al compararse el gasto que realiza el Estado en el *Programa 3x1* con las aportaciones de las remesas al IVA se observará que estas últimas fueron 85 y 35 veces más grandes en los años 2006 y 2008 respectivamente. Esto significa que por cada dólar pagado en concepto de IVA, asociado al gasto de remesas, el gobierno federal aportó el equivalente a un centavo de dólar en el 2006 y tres centavos en el 2008.

Finalmente, frente a otros indicadores económicos y fiscales, los pagos del IVA asociados al gasto de las remesas representaron en el 2008, el 0.14% del Producto Interno Bruto, el 1.6% de los ingresos presupuestarios petroleros, el 3.0% del Impuesto sobre la renta, el 3.6% del Impuesto al Valor agregado y el 6.6% de la inversión extranjera directa (ver panel inferior del Cuadro IV.7).

Cuadro IV.7: Estimación del IVA asociado al gasto de remesas y diversos indicadores económicos, 2006 y 2008.
(Millones de dólares)

Indicadores económicos	2006		2008	
	Millones de dólares	IVA de remesas como % de los indicadores	Millones de dólares	IVA de remesas como % de los indicadores
Estimación del IVA de remesas	1,517		1,493	
Indicadores del gasto social				
Oportunidades	3,075	49.3	3,740	39.9
Seguro Popular	1,116	135.9	2,232	66.a
Procampo	1,378	110.1	1,273	117.3
Programa 3x1 para migrantes	18	8,427.8	44	3,393.2
Indicadores económicos y fiscales				
Producto Interno Bruto	985,899	0.15	1,087,001	0.14
Ingresos presupuestales petroleros	78,984	1.9	94,602	1.6
Impuesto Sobre la Renta (ISR)	41,097	3.7	50,395	3.0
Impuesto al Valor Agregado (IVA)	34,912	4.3	41,001	3.6
Inversión Extranjera Directa	25,618	5.9	22,516	6.6

Fuente: Elaboración propia con base en información de las ENIGH, 2006 y 2008, Informe de Gobierno, 2009, Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Banco de México.

Reflexiones finales

Los migrantes mexicanos en los Estados Unidos de América contribuyen con una parte significativa de los ingresos fiscales de México a través del gasto de sus remesas en el mercado interno nacional.

Históricamente la migración internacional y las remesas generadas por los migrantes han tenido enormes repercusiones en el desarrollo económico y social de México. Sin embargo, resulta imperativo que el Estado mexicano y la sociedad en su conjunto reconozcan que los migrantes contribuyen con una parte significativa de los ingresos fiscales de México a través del gasto de sus remesas en el mercado interno nacional. De acuerdo con los resultados de este trabajo, el gasto de las remesas generó una recaudación, en concepto de pago del Impuesto al Valor Agregado (IVA), de alrededor de 1,500 millones de dólares en los años 2006 y 2008. Una cantidad nada despreciable, sobre todo si se considera que en el 2006 fue el equivalente a la mitad del presupuesto del programa gubernamental *Oportunidades*, y al 40% del mismo programa en el 2008.

Los hogares con remesas seguirán contribuyendo en la recaudación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y probablemente lo harán más en el futuro inmediato.

Ante una recomposición en los ingresos presupuestarios en el futuro inmediato (sobre todo aquella que provenga de una caída importante de los ingresos petroleros), la captación del IVA asociada a los flujos de remesas que recibe el país puede ser no marginal e incluso ir en aumento. Alrededor del 4% del IVA recaudado en el país, según los cálculos de esta investigación, puede estar dependiendo fuertemente de las remesas. Estimaciones propias con proyecciones fiscales de la SHCP indican que los ingresos presupuestarios provenientes de impuestos pasarían del 42% al 50% en el 2009 mientras que los ingresos por petróleo caerían del 37% al 25%. Asimismo, respecto a los ingresos tributarios, la participación del IVA en los ingresos presupuestarios pasaría del 16% en el 2008 al 18.5% en el 2009. Por tanto, bajo este nuevo escenario, la participación de las remesas en el pago del IVA, pudiera, eventualmente, incrementarse en los próximos años, ya que el descenso en el flujo de remesas sería, sin duda, menor si se compara con el que se observaría con otras fuentes de ingreso presupuestario importantes, como en el caso del petróleo.

Una disminución de las remesas en los hogares receptores no se traduce en una disminución proporcional en la recaudación fiscal en concepto de IVA en dichos hogares.

La población que vive en los hogares con remesas no es más pobre que el resto de la población, y esto se explica en buena medida con el hecho que estos hogares reciben precisamente remesas. En particular, y aplicando la metodología para la medición de la pobreza del CONEVAL, se puede concluir que en la población más vulnerable; es decir, la que vive en áreas rurales, los niveles de pobreza en los hogares con remesas son considerablemente menores que los observados en los hogares que no se ven beneficiados por estos recursos. No es el caso de lo que acontece en las áreas urbanas, en donde no se observan diferencias significativas en los niveles de pobreza entre la población que recibe remesas y la que no recibe. A su vez, el hecho que los hogares con remesas no hayan rebasado los niveles de pobreza presentes en la población no receptora, sugiere que dichos hogares realizaron con éxito estrategias de compensación ante la caída de las remesas (por ejemplo, mayor inserción al mercado laboral). Para los fines de esta investigación, esto último significó que los hogares con remesas pudieran mantener ciertos niveles de consumo pasado, situación que explica por qué la captación del IVA en dichos hogares no disminuyó como se hubiera esperado.

La población asociada a la migración se ve más beneficiada por el gasto del Estado a partir de las transferencias directas como Oportunidades que por el Programa 3x1.

En lo que respecta al *Programa 3x1*, las aportaciones que realiza el Estado a través de este programa no rebasan ni el 10% de las transferencias directas que reciben los hogares con remesas por concepto de *Oportunidades* y *Procampo*. El *Programa 3x1 para Migrantes* ha sido considerado como una iniciativa muy importante, casi paradigmática, orientada a promover el desarrollo económico y social de las regiones de mayor concentración de migrantes. En rigor, resulta difícil cuestionar las políticas gubernamentales de esta naturaleza, particularmente, si se toma en cuenta que el *Programa 3X1* ha servido como medio estimulador de procesos de organización social dentro de comunidades migrantes mexicanas en el exterior. Sin embargo, lo realmente criticable son los escasos recursos económicos que el Estado mexicano destina a este programa, pues comparando la contribución al IVA generado por el gasto de remesas con el presupuesto del *Programa 3x1*, se observa que por cada dólar recaudado en concepto de IVA asociado al gasto de remesas, el gobierno federal aportó el equivalente a un centavo de dólar en el 2006 y tres centavos en el 2008.

V. Dependencia extrema: El caso de El Salvador¹⁴

Introducción

Un comportamiento racional de las sociedades es la búsqueda de mejores oportunidades para escalar a estadios más elevados de bienestar, lo que se convierte en una preocupación permanente de los individuos y que los lleva a aumentar su capital humano, a buscar nuevos empleos, etc. Estas acciones implican muchas veces la emigración a otros municipios, de la zona rural a la urbana y a otros países, teniendo como consecuencia una transformación de la estructura social y económica de los países. La sociedad salvadoreña, al igual que cualquier otro país subdesarrollado, ha experimentado estas migraciones y una transformación paulatina de más de 60 años, pasando primero de una sociedad mayoritariamente rural a una urbana (décadas de los sesentas y los setentas) y más tarde, de una sociedad agrícola a una industrial, de comercio y servicios, situación que comienza desde mediados de los setentas, la cual es interrumpida en los ochentas debido al conflicto armado y luego se consolida a partir de 1990.

Los acontecimientos políticos y las medidas adoptadas por el gobierno en los ochentas, aunado a la profundización del conflicto armado, la crisis económica derivada del cierre de empresas y la fuga de capitales extranjeros, empujaron a grandes masas de población a emigrar hacia las zonas urbanas y hacia otros países, principalmente a los Estados Unidos de América y Canadá. La emigración se acentuó desde los noventas por el efecto reunificación familiar, la falta de oportunidades de empleo en el país y la necesidad de buscar un mejor bienestar para las familias.

La Dirección General de Estadísticas y Censos, DIGESTYC (2009) señala que entre 1980 y el 2005 se dieron tasas quinquenales de migración internacional netas de -11.04 por cada 1000 personas, en promedio. Los resultados muestran una correlación negativa con el comportamiento de la economía salvadoreña: cuando ésta ha estado en auge, el flujo disminuye y cuando entra en desaceleración o caída, el flujo migratorio aumenta.

Como consecuencia del aumento en la migración, el monto de remesas enviadas a El Salvador ha mostrado un comportamiento creciente, pasando de 53 millones de dólares en 1980, a 3,788 millones de dólares en el 2008 (datos del BCR). Esto significa que las tasas de crecimiento son en promedio del 18.1% anual y han representado en promedio el 7.6% del PIB en los ochentas, el 12% en los noventas y el 15.7% del Producto Interno Bruto (PIB) en el período del 2000 al 2007. En el 2007, las remesas alcanzaron el 18.1% del PIB. Muchos estudios han abordado los efectos macroeconómicos de las remesas familiares, el perfil

¹⁴ Por Carlos A. Pérez Trejo*, Nelson E. Fuentes Menjívar**, Rommel R. Rodríguez** * Investigador experto en política fiscal, capt110@gmail.com

** Investigadores de La Fundación Nacional para el Desarrollo, nfuentes@funde.org y r.rodriguez@funde.org



del migrante y su hogar, medios y costos de envío de remesas, destinos de los recursos, entre otros aspectos. Pero existe una arista que no ha sido estudiada debidamente, al menos en el caso de El Salvador, y es el aporte de las remesas a las finanzas públicas, pues los receptores de remesas dedican gran parte de los recursos a adquirir bienes de consumo, activos fijos, servicios, etc., que en su mayoría están gravados con los diferentes impuestos tributarios vigentes en el país.

Este capítulo explora el nivel de contribución de los hogares receptores de remesas a los ingresos fiscales y su relación con el aporte de los hogares que no las reciben, haciendo énfasis en los pagos en concepto de impuesto al valor agregado (IVA) para el caso salvadoreño. En el mismo sentido, se hace una vinculación de dichos aportes a los programas de gasto social, evaluando en qué medida el Estado “devuelve” a las familias su aporte en impuestos. El estudio se basa en la información de ingresos y gastos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del 2007, distinguiendo el destino del gasto en productos y servicios gravados, exentos y no gravados con el IVA, así como también la incidencia del sector informal en las preferencias de consumo de los hogares.

Además de esta introducción, el texto consiste de varios apartados: en la primera sección se hace un resumen de la estructura de recaudación tributaria. En el siguiente apartado se hace un análisis de las distintas fuentes de información sobre las remesas familiares. Se sigue con una caracterización de los hogares salvadoreños comparando aspectos sociodemográficos, la recepción de remesas, su lugar de residencia (urbano/rural), los gastos y la incidencia de pobreza. El siguiente apartado aborda la contribución de las remesas a los ingresos fiscales donde se hace un análisis por deciles de ingresos *per capita* de los hogares. Luego se profundiza en los programas de gasto por parte del gobierno, indagando sobre la cobertura del gasto en la educación, los hospitales nacionales, programas del desarrollo local y el programa de transferencias monetarias, Red Solidaria. El estudio presenta una serie de reflexiones finales sobre la necesidad de que la política económica y social del país se enmarque en una agenda de desarrollo que incluya a las comunidades de migrantes, dada la importancia del aporte en concepto de pago de impuestos que se deriva de las remesas familiares, así como también de la contribución que las remesas hacen al desarrollo y la estabilidad económica de El Salvador.

Recaudación tributaria en El Salvador

Desde 1990 a la actualidad, la política fiscal en El Salvador ha experimentado una serie de transformaciones con el propósito de generar condiciones para aumentar el crecimiento y la productividad del país y al mismo tiempo, solventar los desequilibrios existentes en materia fiscal. Es así como las acciones de política implementadas por el gobierno han estado orientadas a resolver los compromisos coyunturales del Estado.

En materia de ingresos fiscales, la prioridad en los últimos 18 años ha sido la simplificación del sistema impositivo y de la administración tributaria, con finalidad de lograr mayor eficiencia en la recaudación. Además, desde inicios de la década de los años noventa, El Salvador implementó una acelerada desgravación arancelaria, enmarcada en la política de apertura comercial que el país puso en marcha.

En la actualidad, el sistema impositivo salvadoreño está compuesto por pocos impuestos, simples y fáciles de administrar. Los ingresos del Sector Público no Financiero (SPNF)¹⁵ se clasifican en tres categorías principales: a) Ingresos corrientes, los que a su vez se subdividen en tributarios, no tributarios, contribuciones a la seguridad social, superávit de empresas públicas y otros; b) Ingresos de capital; y c) Donaciones del exterior. Respecto de los ingresos tributarios, El Salvador tiene una estructura simple con impuestos directos (impuesto sobre la renta y a la transferencia de bienes inmuebles)

¹⁵ El Sector Público está dividido en dos grandes ramas: el Sector Público Financiero y el Sector Público no Financiero. Este último se compone del Gobierno General (Gobierno Central, Instituciones descentralizadas y otras instituciones) y de las Empresas Públicas no Financieras.

e indirectos (IVA, incluyendo al Impuesto a la transferencia de bienes muebles, impuestos a la prestación de servicios, impuestos selectivos al consumo: bebidas alcohólicas, bebidas gaseosas, cigarrillos, armas; derechos arancelarios a la importación; y contribuciones especiales: FOVIAL, turismo, azúcar extraída, etc.).

Los impuestos directos constituyen un poco más de la tercera parte del total de ingresos tributarios y han pasado de ser el 28.7% en 1990 al 34.7% de los ingresos en el 2007. Por su parte, el IVA es el rubro con mayor participación, al representar el 51.8% en el 2007 (Cuadro V.1).

**Cuadro V.1: Composición de los Ingresos Tributarios 1990-2007
(% de los Ingresos Tributarios)**

Concepto	1990	1995	2000	2005	2007
Directos	28.6	28.5	31.9	32.1	34.7
Renta	22.5	27.2	31.1	31.4	34.0
Patrimonio	3.9	0.1	0.0	0.0	0.0
Transferencia de propiedades	2.2	1.1	0.8	0.7	0.7
Indirectos	71.4	71.5	68.1	67.9	65.3
Derechos Arancelarios	22.4	17.6	9.7	8.1	7.3
Impuesto al Valor Agregado (IVA)	31.3	46.9	55.1	52.5	51.8
Impuestos selectivos al Consumo	15.4	5.3	3.4	4.3	3.4
Otros (Fovial, Turismo, azúcar)	2.3	1.7	0.0	3.0	2.8
Ingresos Tributarios (%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Ingresos Tributarios (millones de dólares)	438.2	1,062.5	1,344.1	2,131.7	2,720.4

Fuente: Elaboración propia con base a datos del BCR.

Como se observar en el Cuadro V.1, en los últimos quinquenios ha sucedido un alza en la participación de los impuestos directos y por ende una disminución de los impuestos indirectos, vistos ambos como proporción de los ingresos tributarios. Sin embargo, aunque la participación de los impuestos directos ha aumentado, la estructura tributaria es tanto solo menos regresiva, pues desde la estructura misma del sistema, los impuestos indirectos continúan teniendo mayor peso en la recaudación.

Definición de los ingresos por remesas familiares

A nivel agregado, las remesas son contabilizadas oficialmente por el Banco Central de Reserva (BCR), pues una de sus actividades es el registro de las transacciones de la Balanza de Pagos. En cambio, a nivel de hogares, los flujos de ayuda familiar son registrados por la Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC).

Según el BCR, las remesas se definen como: a) Transferencias corrientes de los extranjeros residentes en el exterior que han permanecido o intentan permanecer por un periodo de más de un año, enviadas a residentes en el país de origen del trabajador; b) Fondos ganados por inmigrantes no residentes, es decir, los que llevan menos de un año en el país, y c) Tránsferencias de emigrantes que recogen la contrapartida al flujo de bienes y a los cambios en rubros financieros que surgen por la migración de individuos de una economía a otra, es decir, los bienes que el emigrante lleva a otro país cuando se traslada (CEMLA, 2009: 22).

Por su parte, la DIGESTYC obtiene los datos de remesas a través de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM). En este caso, el valor de las remesas familiares es el que los hogares seleccionados en la muestra reportan al momento de ser entrevistados.

Cuadro V.2: Comparación de ingresos anuales de remesas familiares, BCR y EHPM (Millones de dólares)

Descripción	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Datos BCR	1,910.5	1,935.2	2,105.3	2,547.6	3,017.1	3,470.9	3,695.2
% del PIB	13.8%	13.5%	14.0%	16.1%	17.7%	18.6%	18.1%
Datos EHPM	521.9	610.3	624.7	699.1	789.5	826.4	730.5
% del PIB	3.8%	4.3%	4.2%	4.4%	4.6%	4.4%	3.6%
Diferencia BCR-EHPM	1,388.6	1,324.9	1,480.6	1,848.5	2,227.6	2,644.5	2,964.7
EHPM/BCR (%)	27.3%	31.5%	29.7%	27.4%	26.2%	23.8%	19.8%
BCR/EHPM	3.7	3.2	3.4	3.6	3.8	4.2	5.1

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del BCR, IDH, 2005 y la EHPM 99-2007.

Con relación al monto de remesas reportado por ambas instituciones, históricamente ha existido una gran discrepancia. En el 2007, la brecha del monto asciende a 2,964.7 millones de dólares (ver Cuadro V.2). Es decir que, el valor de la EHPM, 2007 es apenas el 19.8% de la cifra reportada por el BCR. Al respecto, *El Informe sobre Desarrollo Humano, El Salvador, 2005* (IDH) expone que esta diferencia puede ser explicada al menos por dos factores: por la subestimación sistemática del ingreso de remesas por parte de las EHPM; o por la sobreestimación por parte del BCR, al incluir entradas de capital que no son remesas familiares; por ejemplo, las operaciones de lavado de dinero (PNUD, 2005).

Para el presente estudio, dadas las características de la investigación, en el que se requiere contar con las características de los hogares e información sobre la composición de los ingresos y los gastos de cada unidad familiar, la base para los cálculos será la cifra de remesas familiares reportada por la EHPM del año 2007 (730.5 millones de dólares). Sin embargo, dado que es sabido que dicha cifra, así como otras de la Encuesta de Hogares están subestimadas, se hará un reescalamiento del valor del IVA obtenido con base al gasto total de los hogares de la EHPM hacia el valor del consumo agregado de los hogares según las cuentas nacionales, con lo que se pretende lograr una aproximación al verdadero valor de remesas que recibió el país en el 2007.

Caracterización de los hogares en El Salvador

Como una introducción a la importancia de las remesas, se presenta una caracterización sociodemográfica de los hogares salvadoreños, con el objeto de contar con un panorama completo de la integración de las familias receptoras y no receptoras de remesas (ver Cuadro V.3).

Cuadro V.3: Caracterización de los hogares salvadoreños

Descripción	Hogares receptores			Hogares no receptores		
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
Número total de hogares	238,458	143,271	381,729	705,694	343,102	1,048,796
Hogares con jefatura femenina						
No	49.9%	55.4%	52.5%	67.3%	73.6%	70.2%
Si	50.1%	44.6%	47.5%	32.7%	26.4%	29.8%
Condición de pobreza						
Pobreza:	23.5%	32.3%	26.8%	32.0%	48.6%	37.4%
Pobreza extrema	4.2%	7.2%	5.3%	9.1%	20.1%	15.5%
Pobreza relativa	19.3%	25.1%	21.4%	22.9%	28.5%	21.9%
No pobres	76.5%	67.7%	73.2%	68.0%	51.4%	62.6%
Promedios						
Tamaño del hogar	3.9	4.4	4.1	3.8	4.4	4.0
Edad del jefe	52.2	52.8	52.5	47.7	46.1	47.0
Integrantes menores de 12 años	0.9	1.2	1.0	0.9	1.3	1.0
Integrantes de 12 a 64 años	2.6	2.8	2.7	2.7	2.9	2.7
Integrantes de 65 años y más	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3
Integrantes receptores	3.9	4.4	4.1	0.0	0.0	0.0
Integrantes ocupados	1.2	1.2	1.2	1.3	1.3	1.3

Fuente: Elaboración propia con base en la EHPM, 2007.

En primer lugar, puede observarse que en los hogares receptores predomina la jefatura femenina (47.5%), a diferencia de los hogares no receptores, en los que la jefatura femenina solo está presente en el 29.8% de estos. La diferencia puede explicarse por la preferencia de los hombres para emigrar hacia otros países, quedándose la mujer en el país de origen para atender la casa, los hijos y en algunos casos a los padres del migrante. En el mismo orden, en los hogares no receptores, el 48.3% de la población es masculina, a diferencia de los hogares receptores, en donde los hombres sólo representan el 43.9% de la población.

Otra diferencia significativa se presenta en el nivel de bienestar de las familias: sólo el 26.8% de los hogares receptores de remesas vive en condiciones de pobreza, de los cuales, el 5.3% vive en pobreza extrema. Por el contrario, entre los hogares no receptores, el 37.4% es pobre y el 15.5% vive en pobreza extrema. Estos resultados hablan de la importancia de las remesas en la superación de la pobreza.

Distinto a lo que sucede en los indicadores anteriores, no existen diferencias significativas en el tamaño promedio de los hogares, principales grupos por edad, ni en el promedio de miembros que tienen una ocupación en el país. Sin embargo, en lo que respecta a la edad del jefe de hogar, aquellos que dirigen los hogares receptores son un tanto mayores a los que dirigen hogares que no reciben remesas.

Al hacer una mayor desagregación de la estructura de edad de los hogares, puede observarse que sí existen diferencias entre los que reciben remesas y los que no las reciben. En los primeros, el 33.5% de los miembros de las familias están en el rango de 20 a 49 años, mientras que en los hogares no receptores, este grupo de edad comprende el 41% de la población. De igual forma, en el grupo de población que va de los 50 años en adelante, los hogares receptores tienen un 22%, mientras que los no receptores solo tienen un 16% de la población. La razón fundamental de estas diferencias consiste en que la mayor parte de la población que emigra está comprendida en las edades de 20 a 49 años, edades en las que tienen una gran capacidad para trabajar. Por el contrario, las personas que pasan de los 50 años se quedan en el país o han regresado después de haber laborado en el exterior por varios años.

Importancia de las remesas en los ingresos de las familias

La migración hacia los Estados Unidos de América ha contribuido a la generación de una nueva economía en El Salvador (PNUD, 2005). Además, las familias han experimentado una transformación caracterizada por la feminización de la jefatura del hogar, la transnacionalización de la familia, la separación de padres e hijos y otros cambios que han incidido fuertemente en los cambios de hábitos de consumo y de vida.

En todos estos cambios, las remesas han jugado un papel protagónico al ser la fuente de financiamiento de las inversiones en vivienda, vehículos, equipamiento del hogar, educación, salud, etc. De esta cuenta, en los hogares receptores de remesas, los recursos provenientes del extranjero han sustituido en gran parte al ingreso laboral, que ha pasado a ser un componente menos significativo en el financiamiento del gasto.

**Cuadro V.4: Composición del ingreso total de hogares, 2007
(% del ingreso total)**

Área	Hogares	Ingreso laboral	Remesas.	Otros	Total
Urbana	No receptor	80.5%	0.0%	19.5%	100%
	Receptor	58.3%	25.5%	16.2%	100%
	Total	73.4%	8.2%	18.4%	100%
Rural	No receptor	72.8%	0.0%	27.2%	100%
	Receptor	28.9%	48.2%	22.9%	100%
	Total	57.0%	17.4%	25.6%	100%
Total	No receptor	78.9%	0.0%	21.1%	100%
	Receptor	51.3%	30.9%	17.8%	100%
	Total	69.8%	10.2%	20.0%	100%

Fuente: Elaboración propia con base en la EHPM, 2007.

Para el año 2007, en los hogares receptores de remesas, el ingreso laboral ascendía al 51.3% del ingreso total, mientras que las remesas representaban el 30.9%. Por su parte, en los hogares no receptores, el 78.9% es aportado por el ingreso laboral y el 21.1% por otros ingresos no laborales, entre los que destacan las pensiones por jubilación, ayuda de familiares residentes en el país y otros ingresos (Cuadro V.4). Las remesas tienen una mayor importancia en los hogares rurales, al alcanzar el 48.2% del ingreso total, frente al 25.5% que representan a los hogares urbanos. En cambio, en los hogares no receptores, el ingreso laboral representa el 80.5% en los hogares urbanos y el 72.8% en los rurales.

Por departamentos, se presentan diferencias que tienen relación con el nivel de emigración de cada uno de ellos. En los casos de La Unión y Morazán, que son los que presentan las mayores tasas de migración (el 50.7% y el 41.5% de los hogares reciben remesas, respectivamente), las remesas son la mayor fuente de ingresos, al constituir el 52.9% y el 44.7%, respectivamente, contra el 26.1% y 30.3% de los ingresos laborales.

Por deciles de ingreso *per cápita*, a medida que va aumentando el nivel de ingresos, las remesas van disminuyendo su importancia en el ingreso total de los hogares receptores, desde el 48.2% en el decil 2 hasta un 16.1% en el decil 10. Los ingresos laborales por su parte, presentan una evolución inversa a la de las remesas: desde el 1.1% en el primer decil hasta el 68.2% de los ingresos totales en el último¹⁶. Un hecho relevante en la distribución de las remesas por deciles de ingreso es que el decil 1 percibe apenas el 1.8% de los ingresos por este concepto, lo que hace que este grupo de hogares se beneficie poco de lo que las remesas pueden aportar para la superación de las condiciones de pobreza. Esto se explica, en parte, por un círculo vicioso de los hogares más pobres: al no tener recursos suficientes para financiar el costo del viaje a los Estados Unidos, se privan de migrar y por ende del envío de recursos a la familia que queda en el país.

Remesas y gastos de los hogares

Al analizar la composición del gasto total (Cuadro V.5), se puede observar que no existen grandes diferencias entre las preferencias de los hogares receptores de remesas y los no receptores. En ambos grupos de hogares el destino de los recursos se distribuye así: en primer lugar, la compra de alimentos, en lo cual destinan entre el 46% y el 50% del gasto; en segundo lugar, la compra de bienes y servicios básicos; y en tercer lugar, el gasto en educación con el 14.4% del total. Lo mismo sucede si se hace el análisis por deciles de ingreso *per cápita*: no se encuentran diferencias significativas entre hogares receptores y no receptores.

**Cuadro V.5: Composición del gasto total de hogares, 2007
(% del gasto total)**

Rubro de gasto	Hogares receptores	Hogares no receptores	Total hogares
Alimentos	46.6	49.4	48.5
Bienes y servicios básicos	25.3	25.9	25.7
Bienes complementarios del hogar	10.6	8.0	8.8
Transferencias a terceros	1.5	1.8	1.7
Salud	1.4	0.6	0.8
Educación	14.6	14.3	14.4
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en la EHPM, 2007.

¹⁶ Lo cuadros con estos datos detallados se puede consultar en el texto completo del estudio en línea.

Importancia de las remesas en la disminución de la pobreza

Las remesas juegan un papel esencial en el bienestar de los hogares que reciben estos recursos. El análisis de los niveles de pobreza existentes en el país¹⁷ muestra que en los hogares receptores se da una menor incidencia de la pobreza. De manera específica, en el Cuadro V.6 puede observarse que la pobreza en los hogares receptores es 10% menos que la de los hogares no receptores. La diferencia se amplía en las áreas rurales, en las que la diferencia llega a más de 16 puntos.

Cuadro V.6: Indicadores de pobreza en los hogares (Índices Foster-Greer-Thorbecke (FGT))

Área geográfica	Hogares Receptores			Hogares no Receptores			Total		
	H	PG	FGT ₂	H	PG	FGT ₂	H	PG	FGT ₂
Urbana	23.5	5.3	2.5	32.0	9.7	5.4	29.8	8.6	4.7
Rural	32.3	18.4	9.4	48.6	30.0	18.4	43.8	26.6	15.8
Total	26.8	10.2	5.1	37.4	16.3	9.7	29.8	14.7	8.5

Fuente: Elaboración propia con base en la EHPM, 2007.

Lo mismo sucede al analizar la brecha de pobreza. En este caso, los hogares rurales que reciben remesas solo están al 18.4% del umbral de la pobreza, mientras que aquellos que no las reciben, están al 30% de la línea que separa a los pobres de los no pobres. En los hogares urbanos, la diferencia es menor, pero conserva la misma tendencia que en los rurales. Finalmente, el Índice FGT₂ muestra que la pobreza es el doble de severa en los hogares no receptores con respecto a las familias que sí reciben recursos del exterior.

Contribución de las remesas a los ingresos fiscales

Las remesas, al mismo tiempo que son esenciales para mantener un nivel de vida razonable para las familias receptoras, son de vital importancia para los ingresos fiscales, debido al efecto en la recaudación impositiva derivada de la utilización de dichos recursos para financiar una diversidad de categorías de gasto, como el consumo directo de bienes y servicios, educación, salud y vivienda, entre otros.

Ahora bien, aunque el gasto de los hogares tiene incidencia en la recaudación de todos los impuestos tributarios vigentes en el país, la investigación se centra en el aporte en concepto de Impuesto al Valor Agregado (IVA), debido a su naturaleza de impuesto general al consumo y por constituir el principal componente de los ingresos tributarios en El Salvador.

En el proceso de determinación se hizo la distinción de los tipos de gasto entre gravados, exentos y no sujetos al IVA; así como también el efecto de la informalidad en la recaudación, para lo cual se construyó un supuesto con base a la estimación de una proporción de bienes y servicios que son adquiridos en el mercado informal, por lo que se excluye de la base impositiva del aporte del IVA. Finalmente, para efectos de calcular el valor en concepto de IVA vinculado al gasto de

¹⁷ El análisis de la pobreza se hace utilizando la familia de indicadores Foster-Greer-Thorbecke (FGT) e incluye tres componentes: **Índice de Recuento** o Headcount (H), que contabiliza la proporción de personas con ingresos menores a la línea de pobreza; la **Brecha de Pobreza** o Poverty Gap (PG), que mide el *déficit* relativo de ingresos de los pobres con respecto al valor de la línea de pobreza y el **Índice FGT₂**, que mide el grado de severidad de la pobreza. (CEPAL, 2005; Panorama Social de América Latina, 2004).

hogares receptores y no receptores financiado por remesas familiares, se utilizó la imputación directa de la tasa general del impuesto de acuerdo al detalle de cada categoría de gasto, para el caso de El Salvador, el 13%¹⁸.

Tal como se mencionó antes, los valores determinados con los microdatos de la EHPM¹⁹ han sido reescalados al nivel de las cuentas nacionales, partiendo en primer lugar del supuesto que el monto de remesas familiares publicado por el BCR corresponde a la misma escala en la que están expresadas las cuentas nacionales. En vista de ello, para obtener los valores reescalados, se equiparó el consumo “agregado” de los hogares con las categorías del gasto total de los hogares según la EHPM y se aplicó a cada categoría el porcentaje que representa el IVA estimado de acuerdo al procedimiento explicado en el párrafo anterior.

De esa cuenta, los resultados reescalados con el consumo agregado de los hogares (los que reciben y los que no reciben remesas), indican que en el 2007, el aporte total de ambos tipos de hogares asciende a 1,344.5 millones de dólares, lo que equivale al 46.7% de los ingresos tributarios brutos y al 6.6% con relación al Producto Interno Bruto (PIB). De manera específica, la contribución de los hogares receptores de remesas, asciende a 431.1 millones de dólares, lo que representa el 15% de los ingresos tributarios brutos recaudados en el 2007 y equivale al 2.1% en términos del PIB. Dicho aporte equivale también al 28.6% de la recaudación del IVA, que para dicho año ascendió a 1,506.4 millones de dólares. Asimismo, el aporte de los hogares receptores equivale al 28% del gasto en desarrollo social ejecutado por el gobierno central en todo el país durante el ejercicio fiscal del 2007. Lo anterior indica que un poco más de la cuarta parte de la recaudación del IVA proviene de los hogares receptores de remesas familiares.

¹⁸ La estructura del IVA en El Salvador comprende: a) Una tasa general, 13%, aplicable a las transferencias de bienes muebles y prestación de servicios en el interior del país y a las importaciones de bienes y servicios y b) Una tasa 0% aplicable a las exportaciones de bienes y servicios.

¹⁹ El valor IVA asociado a las remesas según los microdatos de la EHPM es 54.3 millones de dólares. Dicho valor representa el 45.16% del IVA de los hogares receptores (120.3 millones de dólares).

**Cuadro V.7: Aporte de los hogares en concepto de IVA
por deciles de ingreso per cápita, 2007
(Millones de dólares y %)**

Decil	Hogares receptores		Hogares no receptores		Total	
	IVA	%	IVA	%	IVA	%
1	9.7	2.3%	55.8	6.1%	65.5	4.9%
2	13.6	3.2%	51.7	5.7%	65.3	4.9%
3	20.5	4.8%	56.1	6.1%	76.6	5.7%
4	28.1	6.5%	52.8	5.8%	80.9	6.0%
5	27.4	6.4%	61.6	6.7%	89.0	6.6%
6	46.5	10.8%	83.4	9.1%	129.8	9.7%
7	52.0	12.1%	87.9	9.6%	140.0	10.4%
8	63.7	14.8%	118.3	13.0%	182.0	13.5%
9	72.1	16.7%	133.6	14.6%	205.7	15.3%
10	97.4	22.6%	212.2	23.2%	309.6	23.0%
Totales	431.1	100.0%	913.4	100.0%	1344.5	100.0%

Fuente: Elaboración propia con base en la EHPM 2007 y el BCR.

Los estratos superiores aportan la mayor cantidad de impuesto, por deciles de ingreso *per cápita*, como resultado de concentrar la mayor parte del ingreso y por tener una mayor tendencia a adquirir los bienes y servicios necesarios en establecimientos formales. Por el contrario, el aporte al Fisco de los deciles más pobres es más bajo debido a que utilizan buena parte de sus recursos en el comercio informal.

En la distribución del aporte del impuesto por departamentos, en algunos casos, el hecho de recibir remesas contribuye a mejorar el nivel de contribución a los ingresos fiscales. Esto es notable en la mayoría de departamentos, excepto en Ahuachapán, La Libertad, San Salvador, Cuscatlán y La Paz. En departamentos como La Unión, en donde el ingreso por remesas representa una mayor proporción del ingreso total, el aumento en el nivel de contribución fiscal de los hogares que reciben remesas es mucho más significativo que en el resto de departamentos, ya que se triplica con la presencia de las remesas y representa el 56.7% del IVA pagado por todos los hogares del departamento.

Hasta aquí el análisis muestra el aporte al IVA de los hogares con remesas, pero hace falta aislar la contribución específica de las remesas. Para ello, se ha partido del valor determinado con los microdatos de la EHPM, que se obtuvo asignando al valor total de las remesas (730.5 millones de dólares) los porcentajes que representa el IVA de cada categoría de gasto (alimentos, bienes básicos, servicios básicos, etc.). Luego, tal como se ha mencionado, el valor encontrado se escaló al nivel de cuentas nacionales aplicando el porcentaje que éste representa del IVA de los hogares receptores a los valores

reescalados²⁰. Con dicho procedimiento, el IVA asociado exclusivamente al total de remesas recibido por los hogares, asciende a 194.7 millones de dólares, lo que equivale al 14.5% de la contribución total que los hogares hacen al Estado (ver Cuadro V.8). Esto implica que por cada dólar en remesas enviado por los salvadoreños en el exterior, un poco más de cinco centavos de dólar llega en calidad de IVA al Ministerio de Hacienda. Además, es el 6.8% de los ingresos tributarios brutos.

Cuadro V.8: Hipótesis del IVA asociado al gasto de las remesas en la recaudación del IVA, 2007 (Millones de dólares y %)

IVA asociados a los hogares y remesas	Zona del País			Total
	Occidental	Central	Oriental	
IVA de los hogares no receptores	187.6	601.3	124.6	913.4
IVA de los hogares receptores con remesas	97.3	227.5	106.3	431.1
<i>IVA de los hogares receptores sin incluir el valor de remesas en gasto</i>	53.9	136.7	45.8	236.4
IVA de los hogares receptores asociado al gasto de remesas de los hogares	43.4	90.8	60.5	194.7
IVA total de todos los hogares	284.9	828.8	230.9	1344.5
IVA asociado al gasto de remesas como % del total de IVA de hogares con remesas	44.6%	39.9%	56.9%	45.2%
IVA asociado al gasto de remesas como % del total de IVA de todos los hogares	15.2%	11.0%	26.2%	14.5%

Fuente: Elaboración propia con base en la EHPM, 2007 y el BCR.

En términos territoriales, a pesar de que el monto absoluto es mayor en la zona central, las remesas contribuyen a la generación de IVA en mayor proporción en la zona oriental seguido por el occidente.

Gasto público y su vínculo con el desarrollo

El gasto público en El Salvador está estructurado en áreas de gestión: conducción administrativa, seguridad y justicia, desarrollo social, apoyo al desarrollo económico, obligaciones generales del Estado, deuda pública y producción empresarial pública. En los últimos 5 años, el área social ha promediado el 42.1% del presupuesto; mientras que el servicio de la deuda promedia al 20.1% anual (Cuadro V.9). En total, el gasto del gobierno central representa el 18.1% en términos de PIB.

El gasto público que más incidencia tiene a nivel local se concentra en los rubros de desarrollo social, lo cual incluye educación, salud, programas de desarrollo local y Red Solidaria, el principal programa de mitigación de la pobreza rural. Uno de los objetivos es establecer la correspondencia entre el aporte que cada departamento hace en concepto de IVA, con el gasto específico que el Gobierno ejecuta en dichos departamentos. El paso final es establecer la correspondencia existente entre los ingresos aportados al Estado por los hogares receptores de remesas en concepto de IVA y el gasto del gobierno a nivel local, con el objeto de evaluar el nivel de “redistribución” de los recursos estatales en los hogares.

²⁰ El detalle del procedimiento realizado se encuentra en el anexo metodológico del estudio de caso completo para El Salvador, disponible en el sitio de NALACC.

**Cuadro V.9: Composición del gasto del gobierno central, 2004-2008
(Millones de dólares y %)**

Área de gestión	2004		2005		2006		2007		2008		PROMEDIO	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Conducción administrativa	269.3	9.6	299.6	9.6	344.2	9.5	359.2	10.0	396.1	10.3	333.7	9.8
Administración, justicia y seguridad	349.5	12.5	387.6	12.4	426.7	11.7	473.7	13.2	576.1	14.9	442.7	12.9
Desarrollo social	1,176.0	41.9	1,364.0	43.5	1,447.0	39.8	1,525.7	42.6	1,646.5	42.6	1,431.8	42.1
Apoyo al desarrollo económico	281.2	10.0	388.0	12.4	451.7	12.4	411.8	11.5	454.8	11.8	397.5	11.6
Deuda Pública	557.9	19.9	580.0	18.5	873.0	24.0	725.4	20.3	692.0	17.9	685.7	20.1
Obligaciones generales del Estado	172.2	6.1	113.0	3.6	78.0	2.1	64.4	1.8	63.0	1.6	98.1	3.1
Producción empresarial pública		0.0		0.0	13.7	0.4	17.5	0.5	34.2	0.9	21.8	0.4
Total	2,806.1	100	3,132.2	100	3,634.3	100	3,577.7	100	3,862.7	100	3,402.6	100

Fuente: Elaboración propia con base a informes de gestión Financiera del Estado, Ministerio de Hacienda.

El Cuadro V.10 permite obtener conclusiones acerca de la medida en la que el gobierno “devuelve” a los departamentos el aporte que éstos hacen en la forma de pagos de IVA. Al respecto, puede observarse que en general, el aporte de los hogares en concepto de IVA es considerablemente mayor al gasto público vinculado a los mismos, ya que éste último representa 0.6 veces el monto aportado por los hogares con remesas, de lo que puede deducirse que existe un déficit en la redistribución del ingreso; es decir, por cada dólar que los hogares receptores aportan al Fisco en concepto de IVA, el Estado solo les regresa sesenta centavos de dólar a través de programas de inversión en infraestructura comunitaria y servicios públicos. Solo en algunos departamentos, la relación Gasto/Aporte es mayor a uno (Morazán, Chalatenango y Cabañas).

Cuadro V.10: Correspondencia del gasto público con el aporte de los hogares receptores de remesas en concepto de IVA año 2007 (Millones de dólares)

Departamento	Gasto en educación (Gobierno central)	Gasto en hospitales	FODES	FISDL	Red Solidaria	Total Gasto	Proporción hogares receptores	Gasto en hogares receptores	Aporte de los hogares receptores al IVA	Relación gasto/ ingreso
Ahuachapán	33.1	4.2	7.8	3.8	2.4	51.3	18.8%	9.7	15.8	0.6
Santa Ana	49.6	14.6	9.2	1.6	1.2	76.2	31.1%	23.7	46.7	0.5
Sonsonate	45.9	5.3	10.5	3.2	2.8	67.7	25.4%	17.2	34.8	0.5
Chalatenango	24.0	4.8	10.2	6.5	5.5	51.0	35.5%	18.1	14.4	1.3
La Libertad	60.0	6.3	13.6	0.8	0.6	81.2	23.1%	18.7	52.1	0.4
San Salvador	118.3	73.7	15.8	0.6	0.0	208.4	19.6%	40.9	113.9	0.4
Cuscatlán	26.2	3.2	7.2	0.9	0.6	38.1	19.1%	7.3	10.1	0.7
La Paz	34.7	4.0	9.6	1.2	0.6	50.1	21.9%	11.0	16.1	0.7
Cabañas	19.2	3.4	5.0	2.0	1.8	31.4	40.6%	12.8	10.9	1.2
San Vicente	20.5	4.3	5.9	1.8	1.3	33.8	28.3%	9.5	10.2	0.9
Usulután	40.3	8.2	11.7	2.8	2.6	65.5	33.7%	22.0	28.3	0.8
San Miguel	45.5	13.5	10.7	3.9	2.5	76.1	35.9%	27.4	40.1	0.7
Morazán	20.6	2.1	9.0	5.6	6.9	44.2	41.5%	18.4	12.2	1.5
La Unión	26.7	3.8	10.1	1.0	0.8	42.4	50.7%	21.5	25.7	0.8
Total general	564.6	151.3	136.4	35.5	29.6	917.3	26.7%	258.1	431.1	0.6

Fuente: Elaboración propia con base a datos del apéndice estadístico del presupuesto general del Estado y presupuestos especiales. Ejercicio fiscal, 2007. MINED, MSPAS, FISDL, informes Red Solidaria, EHPM.

Situación de las remesas familiares en el 2008 y el 2009

En el 2008, con el estallido de la crisis financiera en los Estados Unidos de América, el sector real de la economía comenzó a percibir los efectos de la restricción del crédito y la pérdida de confianza en los mercados financieros. El cierre de muchas empresas en todos los sectores productivos marcó una tendencia ascendente del desempleo, que luego llegó a cifras históricas en dicho país. Uno de los grupos poblacionales que más ha sufrido el impacto de la crisis lo constituyen los hispanos, especialmente aquellos ocupados en puestos de bajo nivel de especialización. De acuerdo al *US Bureau of Labor Statistics* (BLS), el desempleo hispano aumentó del 6.3% al 9.4% durante el transcurso del 2008, y hasta agosto del 2009 ascendía al 13.0% y aunque en los meses siguientes ha experimentado una leve mejora, el indicador se mantiene alto²¹.

Como una consecuencia directa del alto nivel de desempleo en los Estados Unidos, los flujos de remesas familiares a América Latina sufrieron una desaceleración en el 2008 y una fuerte caída en lo que va del 2009. Para el caso de El Salvador, los datos oficiales publicados por el Banco Central de Reserva, muestran que en el 2008 las remesas hacia El Salvador sólo crecieron un 2.5%, luego de crecer a tasas promedio superiores al 15% en los años anteriores. En el período enero-octubre del 2009, llevaban una caída del 10%.

Al analizar los datos de la Encuesta de Hogares del año 2008, las remesas presentan un crecimiento del 8.2%, totalizando 790.1 millones de dólares. La discrepancia puede explicarse en parte por los mismos factores previamente mencionados en el estudio sobre El Salvador. No obstante, a nivel de áreas geográficas, la situación es distinta. En los hogares urbanos las remesas crecieron el 11.4%; mientras que en los rurales se dio un crecimiento de tan sólo el 2.6%, lo que indica que es en estos últimos donde la crisis en los Estados Unidos ha impactado con más fuerza. Un aspecto a destacar de la EHPM, 2008 es la disminución del 2.1% en el número de hogares receptores con respecto a los manifestados en la EHPM, 2007, siendo siempre los hogares rurales los que muestran una mayor variación (-4.1%), frente a los urbanos (-0.9%).

En el mismo sentido, no obstante que las remesas tuvieron una baja tasa de crecimiento en el 2008, el bienestar de los hogares receptores sufrió solo un leve retroceso de 0.5 puntos, lo que reafirma la importancia de la ayuda familiar del extranjero en el ingreso de los hogares en el país; a diferencia de los hogares no receptores, en los que la pobreza aumentó en 4.9 puntos.

Respecto al impacto que la caída de las remesas en el 2009 produjo en los ingresos fiscales, se ha observado que la recaudación tributaria ha sufrido una caída al alrededor del 9% en el período enero-octubre; pero los rubros que han incidido más son el IVA procedentes de las importaciones (-27%) y la recaudación arancelaria (-25.7%). La recaudación total del IVA, objeto de este estudio, está cayendo a una tasa del 13.8%, como producto del impacto del IVA a las importaciones.

Implicaciones, conclusiones y recomendaciones

El aporte de las remesas es significativo para las finanzas públicas. El aporte en concepto de pagos del IVA asciende a 194.7 millones de dólares, lo que representa el 6.8% de los ingresos tributarios brutos, el 1% del PIB y constituye además el 12.9% del total recaudado en concepto de IVA, rubro que en el 2007 totalizó 1,506.4 millones de dólares. Ese valor también equivale al 12.8% del gasto en desarrollo social del gobierno central, el que asciende a 1,525.7 millones de dólares. En el Cuadro V.11 se presenta un resumen con los indicadores más relevantes de las remesas, el aporte de los hogares receptores a los ingresos fiscales y su incidencia en las finanzas públicas.

²¹ Datos obtenidos del sitio de internet: <http://www.bls.gov/webapps/legacy/cpsatab3.htm>

**Cuadro V.11: Resumen de la importancia de las remesas en las finanzas públicas, 2007
(millones de dolares)**

Descripción	Valor	% del PIB
Remesas según EHMP	730.5	3.6%
Remesas según el BCR	3,695.2	18.1%
Recaudación total del IVA según el Ministerio de Hacienda	1,506.8	7.4%
Gasto social del gobierno central	1,525.7	7.5%
IVA asociado a remesas	194.7	1.0%
IVA asociado a remesas como % de ingresos tributarios	6.8%	-
IVA asociado a remesas como % de recaudación del IVA	12.9%	-
IVA asociado a remesas como % del gasto social gobierno central.	12.8%	-

Fuente: Elaboración propia con base a resultados del estudio.

A la luz de los resultados obtenidos, se confirma la importancia que las comunidades migrantes representan para sus países de origen, en particular para El Salvador. Dado que las remesas constituyen la tercera parte del ingreso de las familias receptoras, éstas se convierten, por un lado, en un importante pilar de la actividad económica del país y por otro, en una fuente no despreciable de ingresos para el Estado.

Hay que destacar que algunos de los programas de gasto del gobierno tienen un alcance muy amplio a nivel nacional y que llegan a todos los municipios, como el FODES y los programas del FISDL. Estos programas, junto con la entrega de transferencias monetarias condicionadas a los municipios en pobreza extrema y otros proyectos de Red Solidaria (hoy Comunidades Solidarias), permiten hacer una asignación redistributiva del gasto en dichos rubros. De la misma forma, los recursos destinados al gasto en educación básica y media y a la red de hospitales nacionales, pueden identificarse plenamente a la hora de determinar en qué nivel el gobierno “regresa” a los hogares el aporte que éstos hacen al fisco. Sin embargo, la conclusión del estudio es que existe cierto *déficit* del gasto del gobierno a nivel local, ya que en la mayoría de los departamentos del país, el aporte que hacen las familias receptoras de remesas es mayor al gasto social ejecutado en los mismos.

Pero también, dada la importancia que tienen las remesas para la economía nacional y para las finanzas públicas en particular, el grado de incidencia que las comunidades migrantes tienen en la definición de políticas públicas encaminadas a mejorar el bienestar de las comunidades al interior del país es muy escaso. En 2004, el gobierno creó el Viceministerio para los salvadoreños en el exterior, con el objeto de atender las necesidades de los migrantes; sin embargo, las acciones no han logrado abrir espacios institucionalizados de participación de esta población en la toma de decisiones.

La conclusión final es que el papel de los migrantes en la toma de decisiones de políticas públicas a nivel de gobierno central es muy pobre, a pesar de su contribución al desarrollo económico y social del país. Debe recordarse que las remesas han contribuido eficazmente a disminuir significativamente la pobreza en los hogares receptores. Asimismo, han tenido un impacto favorable en los indicadores de pobreza a nivel de país.

Para alcanzar una mayor incidencia, es necesario que el gobierno reconozca la importancia que los migrantes representan para el desarrollo económico y social del país y en el financiamiento del gasto público; por lo que, en afán de generar mayor justicia social y equidad, se tiene que garantizar que las comunidades migrantes ejerzan su derecho a participar en la toma de decisiones estratégicas para el país.

Un primer paso puede ser aprobar el voto en el exterior, de modo que los migrantes participen en la elección de los gobernantes de sus países de origen. Pero no debe tratarse de un ejercicio como el que se hizo para las elecciones presidenciales en marzo del 2009, en el cual se instalaron en el país urnas especiales para los residentes en el exterior. El problema es que, por distintas razones, muchas personas no pueden hacer el viaje hasta El Salvador para ejercer el sufragio, por lo que la iniciativa no tuvo ni puede tener un valor agregado positivo.

Otro mecanismo de participación es la apertura de espacios de discusión y consulta sobre las acciones de política que el gobierno planea implementar, en los que las comunidades de migrantes tengan participación activa. Actualmente, se discuten las políticas con los principales sectores económicos del país: la empresa privada, gremiales, organizaciones no gubernamentales, entre otros, pero no existe representación de los salvadoreños en el exterior. Estos espacios de discusión y consulta pueden generarse incluso en el exterior; el gobierno puede perfectamente trasladarse hacia los principales lugares de residencia de los salvadoreños y organizar las respectivas consultas con las comunidades y sus representantes, algo que ha sucedido en el paso pero hace falta espacios permanentes.

Al mismo tiempo, el gobierno debe fortalecer los programas de apoyo al desarrollo económico de amplio alcance, en particular, los programas de inversión en el desarrollo local, de modo que se logre una mayor optimización de sus beneficios para toda la población. También debe abordarse la transparencia en el manejo de los recursos, de manera que éstos sean usados eficientemente y exista una verdadera rendición de cuentas a la sociedad en general.

Finalmente, y en general, el gobierno debe enfocar la política económica hacia la búsqueda de una agenda de desarrollo económico y social, en la que tengan participación todos los sectores, entre los cuales debe encontrarse la representación de las comunidades migrantes, ya que éstos son parte importante de la sociedad salvadoreña y contribuyen con sus remesas a mantener a flote la economía y por ende a las finanzas del Estado.

VI. Reflexiones Finales

Este estudio ha tenido tres grandes objetivos: estimar el aporte de los migrantes a los ingresos públicos en dos países; trazar un camino metodológico para estimular otras investigaciones en más países; y enfatizar que el debate sobre el vínculo entre migración y desarrollo debe estar ubicado en el rol del Estado para generar las oportunidades de una vida digna.

Sin duda alguna, los migrantes a través de sus remesas están contribuyendo a los ingresos públicos en México y El Salvador. Sus aportes son significativos en los dos casos aunque en distintas formas y medidas. El monto estimado para México, aunque fue sólo el cuatro por ciento del IVA recaudado en el 2008, representa el equivalente a la mitad de lo designado por el gobierno federal al principal programa de mitigación de la pobreza. Y es más del tres mil por ciento de lo designado al programa de coinversión entre las organizaciones de migrantes mexicanos y los diferentes niveles de gobiernos en sus lugares de origen. El análisis realizado aquí indica que la participación de los pagos en concepto de IVA asociados a los flujos de remesas podría incrementarse en los próximos años. En términos absolutos se ha calculado un monto menor en el caso salvadoreño pero con un peso y una importancia relativa mucho mayor que en el caso mexicano. Las finanzas públicas del país centroamericano dependen en gran medida de las remesas debido al aporte a través del IVA. Los casi doscientos millones de dólares en IVA asociados a las remesas representa el 13% de todo el IVA recaudado en el 2007, y es un monto mayor de lo asignado a la red hospitalaria nacional y 6.5 veces mayor de lo designado al programa de mitigación de pobreza rural. Muchos han enfatizado la dependencia que los hogares salvadoreños tienen de las remesas, pero los resultados destacados aquí muestran la importancia y la dependencia que el presupuesto nacional tiene de ellas.

El rol de los migrantes debe ser mucho mayor de lo que ha sido hasta el momento en los países de origen. Su rol no debe limitarse a financiar lo que no se ha logrado cubrir por otros medios. Los funcionarios públicos siguen buscando a los migrantes para financiar más programas de inversión social o de infraestructura pública. En casi todos los casos, se busca a los migrantes *después* de haber priorizado y determinado las formas de funcionamiento de los programas y las reglas de juego, invitándoles a invertir, a aportar y a donar más fondos todavía, pero después de que se tomaron las decisiones más importantes. La población migrante está totalmente marginada de las consideraciones en la construcción y ejecución del presupuesto nacional, al cual contribuyen, como se ha demostrado en este estudio. El presupuesto de un país representa una de las formas más concretas para plasmar las prioridades del Estado y el tipo de desarrollo que espera fomentar para sus ciudadanos. Participar en la elaboración, la supervisión de su ejecución, y la revisión de los resultados del presupuesto nacional es un ejercicio necesario para fomentar la transparencia y la democracia.



El debate sobre las remesas y el desarrollo debe enfocarse en el rol del Estado para generar bienestar para sus ciudadanos y el tipo de sociedades que se quiere promover, y no en la forma en que las familias de los migrantes gastan/invierten sus remesas. Mientras los migrantes latinoamericanos en los Estados Unidos de América exigen el reconocimiento de sus derechos básicos en dicho país, es importante que se garantice que tengan un lugar en la mesa de discusión sobre las decisiones transcendentales en sus países de origen. Las formas de hacerlo deben ser parte de lo que aportan los mismos migrantes. Al no incluir esa parte importante en el caso de la nación mexicana y salvadoreña, se está incurriendo en una situación semejante a una de las consignas más reconocidas de la revolución estadounidense, “*no taxation without representation*” (No al pago de impuestos, sin representación en la toma de decisiones). En otras palabras, si pagan impuestos que contribuyen al presupuesto de la nación, también se deben tener voz y voto en la toma de decisiones públicas.

La invitación está hecha para que los actores involucrados en el programa 3x1, y esfuerzos similares en otros países, reflexionen sobre la relativa importancia de este tipo de iniciativa en un contexto local, nacional e internacional más amplio. El programa 3x1 de México²², una iniciativa que combina el financiamiento de los migrantes mexicanos con el de los gobiernos municipales, estatales y federal, es el único de su tipo en el mundo y ejemplo para otros países. Incluso El Salvador usó la idea para iniciar un programa semejante llamado “Unidos por la Solidaridad” que dejó de funcionar en el 2006. Es un esfuerzo importante que debería seguirse. No obstante, es importante que los involucrados en la iniciativa la ubiquen en un contexto más amplio. Sin duda, a nivel muy local, las iniciativas del 3x1 contribuyen a mejorar la vida de los mexicanos que viven en esas localidades, y las organizaciones de migrantes mexicanos se han fortalecido del proceso. Pero el programa en sí es una gota en el mar. Los migrantes mexicanos contribuyen el 3,393% más fondos al fisco a través del IVA generado por el gasto de sus remesas de lo que el gobierno mexicano ha designado al programa 3x1. Esto **no** implica que el financiamiento del programa 3x1 deba crecer tres mil por ciento. Seguramente debe incrementarse. Pero el punto más importante es la apertura de espacios que involucren a los migrantes y a la población tradicionalmente marginada en las decisiones fundamentales de la sociedad.

La invitación queda abierta para que se adapte la metodología que se ha probado en este estudio para mejorarla y ampliarla y de esta forma hacer visible esta nueva mirada entre la relación de desarrollo y migración. En este estudio se ha priorizado el vínculo entre las remesas y el Impuesto al Valor Agregado (IVA), aunque está claro que los migrantes contribuyen a los ingresos públicos en sus países a través de otros impuestos, como los de turismo, los de los aeropuertos, los de la renta, los impuestos sobre las propiedades, u otros. En El Salvador, en el 2007 se implementó un impuesto a las llamadas entrantes de los Estados Unidos. Se sugiere profundizar el análisis con otros tipos de impuestos en México y El Salvador para visualizar las múltiples formas en las que los migrantes contribuyen al presupuesto de sus países de origen. Y además, se recomienda llevar esta línea de análisis a otros países con flujos significativos de migración y remesas. En las Américas, esto debe incluir a los países que se encuentran dentro del Tratado de Libre Comercio con Centro América y la República Dominicana (CAFTA); otros flujos migratorios significativos donde se puede llevar a cabo este tipo de análisis incluyen a los migrantes de Ecuador que se encuentran en los Estados Unidos y sobre todo en España; los haitianos en República Dominicana o los nicaragüenses en Costa Rica.

Galeano nos invita a “ejercer el jamás proclamado derecho a soñar”, para adivinar otro mundo posible. La visión sobre su construcción debe ser el punto de partida y debe incluir a la población que vive dentro y fuera del territorio nacional.

²² Ver la información disponible sobre el programa y su funcionamiento en el sitio de internet de la Secretaría de Desarrollo Social de México: <http://www.sedesol.gob.mx>

VII. Referencias

- Acevedo, C., "La experiencia de crecimiento económico en El Salvador durante el siglo XX"; *Serie de estudios económicos y sectoriales*, Banco Interamericano de Desarrollo; Washington, D.C., agosto del 2003.
- Adams Jr., R., de Haas, H., y Osilila, U. O. eds., "Migrant Remittances and Development: Research Perspectives", Social Science Research Council, *Web Anthology*, bajado del internet en http://essays.ssrc.org/remittances_anthology/wp-content/uploads/2009/08/SSRC-Web-Anthology-on-Migrant-Remittances-Development.pdf, 22 de diciembre del 2009.
- Banco de México, "Las Remesas Familiares en el 2008". México, D.F. <http://www.banxico.org.mx/documents/%7BB7CBCFAF-AB7D-BE65-F78F-6827D524C418%7D.pdf>, 2009.
- Banco Mundial, "International Migration, Remittances and the Brain Drain"; Banco Mundial, Washington, D.C., octubre del 2005. http://publications.worldbank.org/e-commerce/catalog/product?item_id=5084022
- CEMLA, "Remesas Internacionales en El Salvador", México, 2009. <http://www.cemla-remesas.org/informes/informe-elsalvador.pdf>
- CEPAL, "Migración y Desarrollo en América del Norte y Centroamérica: una visión sintética"; Serie Población y Desarrollo; CELADE/CEPAL; Santiago, Chile, agosto de 1999.
- CEPAL, "Panorama Social de América Latina 2004"; División de Desarrollo Social y División de Estadística y Proyecciones Económicas; Santiago, Chile, abril del 2005.
- CEPAL, "Informe final del proyecto sobre la migración y el comportamiento de las remesas en los países de Centroamérica y el Caribe"; Documento para la 5ª Reunión de la Conferencia Estadística de las Américas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Bogotá, Colombia, julio del 2009.
- CEPAL, "Crisis, Volatilidad, Ciclo y Política Fiscal en América Latina". Distribución LIMITADA. LC/L.3038, 2009.
- CONEVAL, *Reporta CONEVAL cifras de pobreza por ingresos 2008*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, COMUNICADO DE PRENSA No. 006/09, 18 julio de 2009. <http://www.coneval.gob.mx/contenido/home/3491.pdf>, 2009.
- DIGESTYC, "Estimaciones y Proyecciones de la Población 1950-2050"; Ministerio de Economía, San Salvador, julio del 2009.
- Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (2006, 2008), Instituto Nacional de Geografía y Estadística, INEGI, México, 2006 – 2008.
- Esteva, G., "Development" en Wolfgang Sachs (ed.) *The Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power*. Johannesburg and London: Witwatersrand University Press and Zed Books, 2007
- Huesca, L., y Serrano, A., "Impacto Fiscal Re-distributivo Desagregado del Impuesto al Valor Agregado en México: Vías de reforma" *Investigación Económica*, Vol. LXIV, núm. 253, julio-septiembre, 89-122, 2005.



- Fajnzlber, P. y Lopez, J. H., *Close to Home: The Development Impact of Remittances in Latin America*. Washington D.C.: Banco Mundial, 2006.
- Feres, J., Medina, F., Mancero, X., “Apuntes de clase del curso Pobreza y Distribución del Ingreso”; MGPP, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, Santiago, Chile, julio del 2003.
- FUNDE, *Seguridad Fiscal en El Salvador: Medidas para fortalecer la tributación*; Equipo de Macroeconomía y Desarrollo, FUNDE; 1ª Edición; San Salvador, El Salvador, septiembre del 2008.
- Galeano, E., *Patatas arriba: La escuela del mundo al revés*, octava edición: México; Siglo XXI Editores, 2007.
- García Zamora, R. y Orozco, M., *Migración internacional, remesas y desarrollo local en América Latina y el Caribe*, Colección Desarrollo y Migración. México: Miguel Ángel Porrúa, UAZ, Inter-American Dialogue, 2009.
- Gammage, S., “Exporting People and Recruiting Remittances: A development strategy for El Salvador?” *Latin American Perspectives*, Vol. 33, No. 6, 75-100, 2006
- Gobierno de El Salvador, “Compendio de perfiles educativos por departamentos”, Ministerio de Educación; San Salvador, El Salvador, 2009.
- Gobierno de El Salvador, “Boletín informativo de indicadores en salud 2007”, Ministerio de Salud; San Salvador, El Salvador, 2008.
- Gobierno de El Salvador, “Programa social de atención a las familias en extrema pobreza de El Salvador RED SOLIDARIA”, Secretaría Técnica de la Presidencia; San Salvador, El Salvador, marzo del 2005.
- IADB, “IDB sees remittances to Latin America and the Caribbean declining in 2009”, *News Release*, 16 de marzo del 2009, consultado el 3 de abril del 2009, <http://www.iadb.org/news/detail.cfm?artid=5160&language=English&id=5160&CFID=3427063&CFTOKEN=68838218>, 2009.
- IADB MIF, *Remittances 2005: Promoting Financial Democracy*, Washington DC: Multilateral Investment Fund of the Inter-American Development Bank, 2006.
- Kakwani, N., “Welfare ranking of income distributions”, *Advance in Econometrics*, vol. 3, pp. 191-213, 1984.
- Lambert, P., “Lorenz curves and welfare comparisons”, en *Distribution and Redistribution of Income*, 3a edición, Manchester University Press, pp. 45-49, 2001.
- Lara, M. y Soriano, E., “Tendencias de la migración en El Salvador”; en *Informes Nacionales sobre Migración Internacional en países de Centroamérica*; Serie Seminarios y Conferencias N° 24; CEPAL; Santiago, Chile; mayo del 2002.
- Levy, S., “Buenas Intenciones, Malos Resultados: política social, informalidad y crecimiento económico en México”, *Finanzas Públicas*, volumen 1. Número 1, primer semestre, pp. 166-200, 2009.
- OCDE, “Una nueva política fiscal y tributaria para México nota de política”. Documento de trabajo del Departamento de Economía y el Centro para Política y Administración Tributaria – OCDE, 2007.
- Orozco, M., “Remittances to Latin America and the Caribbean: Issues and perspectives on development”; Organización de los Estados Americanos; Washington, D.C., septiembre del 2004.
- Ortiz, X., “Las expresiones territoriales de las dinámicas migratorias: Entre la superación y el rezago en Santa Rosa de Lima”, San Salvador: Fundación PRISMA, Disponible en línea http://prisma2.org.sv/web/publicacion_detalle.php?id=354, 2009.
- Pellegrino, A., “La migración internacional en América Latina y el Caribe: Tendencias y perfiles de los migrantes”; en Serie *Población y Desarrollo*, CELADE/CEPAL, Santiago, Chile; marzo del 2003.
- Pérez, C., Oropeza, H., M, Vásquez, A., “Diagnóstico sobre la pobreza y distribución del ingreso en México, año 2000”; Trabajo para el curso “Pobreza y Distribución del Ingreso”, MGPP, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, Santiago, Chile, julio del 2003.
- PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2005: Una Mirada al Nuevo nosotros, El impacto de las migraciones* San Salvador: PNUD, 2005.

- PNUD, *Human Development Report 2009. Overcoming barriers: Human mobility and development*, New York: PNUD, 2009.
- Rivera, F. O., “Las migraciones internacionales y sus efectos económicos en El Salvador”; en *Revista Población y Salud en Mesoamérica*, Volumen 2, N° 2, Artículo 5, Edición de enero-junio 2005; enero del 2005.
- Sachs, W., “Introduction” en Wolfgang Sachs (ed.) *The Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power*. Johannesburg and London: Witwatersrand University Press and Zed Books.
- Scott, J. (2004a). “Las descentralización, el gasto social y la pobreza en México”, *Gestión y Política Pública*, Vol. XIII, no 3, 2007.
- Scott, J., “¿Quién se beneficia del gasto social en México?”, en Juan Pablo Guerrero (coordinador) *Impuestos y gasto público en México desde una perspectiva multidisciplinaria*, CIDE y Miguel Angel Porrúa, México, D.F., 2004.
- Segovia A., *Cambio estructural, políticas macroeconómicas y pobreza en El Salvador*; Guatemala: F&G Editores, diciembre del 1997.
- Segovia, A. y Larde, J. “El Salvador: la liberalización de la balanza de pagos y sus efectos en el crecimiento, el empleo, la pobreza y la distribución del ingreso”, mimeo, julio del 2000.
- SHCP, “Propuesta de Iniciativa de Reforma Fiscal Integral”, La Nueva Hacienda Pública Distributiva, abril del 2001.
- SHCP, “Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año de 2006.”, mimeo, 2008.
- Vargas Téllez, C., “Incidencia Fiscal y del Gasto sobre la renta familiar: un enfoque con microdatos para México 1984-2002”, Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona, Departamento de Economía Aplicada, 2006
- Yitzhaki, N., “On the extensión of the Gini coefficient”, *International Economic Review*, 24, pp. 617-28, 1983

Sitios de internet:

- Asamblea Legislativa, El Salvador, www.asamblea.gob.sv
- Banco Central de Reserva, El Salvador, www.bcr.gob.sv
- Banco Interamericano de Desarrollo, www.iadb.org
- Comisión Económica para América Latina, www.cepal.org
- Corte Suprema de Justicia, El Salvador, www.csj.gob.sv
- Dirección de Estadísticas y Censos, El Salvador, www.digestyc.com.sv
- Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local, El Salvador, www.fisd.l.gob.sv
- Fondo Monetario Internacional, www.imf.org
- Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal, El Salvador, www.isdem.gob.sv
- Ministerio de Hacienda, El Salvador, www.mh.gob.sv
- Ministerio de Economía, El Salvador, www.minec.gob.sv
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, El Salvador, www.mspas.gob.sv
- Red Solidaria, www.redsolidaria.gob.sv
- Secretaría de Desarrollo Social de México: www.sedesol.gob.mx
- US Bureau of Labor Statistics, www.bls.gov