

Ley para el Fomento de la Utilización Productiva de Remesas Familiares

Opinión técnica sobre la Iniciativa 5640

I. Introducción

El veintitrés de octubre de 2019 fue presentada, por el Diputado Álvaro Enrique Arzú Escobar, la Iniciativa Número 5640 que dispone aprobar la Ley para el Fomento de la Utilización Productiva de Remesas Familiares. La misma fue conocida por el pleno del Congreso de la República el día cinco de noviembre de 2019 y se trasladó a la Comisión de Economía y Comercio Exterior para su estudio y dictamen correspondiente.

Según el texto de la iniciativa, uno de sus objetivos principales es crear un instrumento legal a efecto de promover proyectos rentables a través de la utilización colectiva de las remesas en ámbitos que van desde lo educativo hasta la infraestructura; así como promover el uso de estos recursos en proyectos de impacto para las comunidades más necesitadas del país.

Por la importancia que conllevan las remesas como fuente de ingreso en los hogares, así como en el financiamiento de la creación de capital productivo y social, y en el potencial de generar desarrollo económico, es importante establecer una opinión respecto a la iniciativa de acuerdo a las consideraciones técnicas que sobre su contenido se exponen a continuación.

II. Consideraciones sobre el contenido de la Iniciativa

- 1) Si bien la Iniciativa de Ley habla sobre la posibilidad de desarrollar Infraestructura educativa, de salud, productiva y social, es importante también considerar otros rubros clave para la mejora de las condiciones de vida en las ciudades y centros urbanos. Entre estos encontramos proyectos de movilidad y transporte público, promoción de núcleos económicos como mercados, zonas industriales, incubadoras de empresas y otras, proyectos de equipamientos culturales como museos, bibliotecas, así como proyectos relacionados con la generación de espacios públicos, parques y zonas deportivas.

Congruente con la visión de FUNDESA, planteada en varios Encuentros Nacionales de Empresarios a lo largo del tiempo (por ejemplo, el fomento de Ciudades Intermedias, y Vivienda e Infraestructura como ejes principales de la atracción de inversión y desarrollo urbano), varios de estos proyectos podrían plantearse como alianzas público-privadas y generar un retorno ya sea como modo de inversión (donde las utilidades pueden reinvertirse en las mismas comunidades) o como concesiones para el manejo de los grupos beneficiarios.

- 2) Por otra parte, la vivienda es uno de los bienes más importantes que una familia puede obtener para mejorar sus condiciones de vida. Además de brindarles un refugio, cuando la vivienda es formal (en tenencia, localización y construcción), se convierte en un

multiplicador económico (en una inversión) que les permite la posibilidad de utilizarla para tener acceso a más recursos e invertirlos en proyectos económicos, negocios, educación, salud y otros rubros estratégicos.

Según datos del sistema financiero, en la última década entre el 8% y el 12% de los fondos generados a través de las remesas han sido utilizados para la adquisición, construcción, ampliación o mejora de las viviendas de las familias receptoras de remesas. Estas familias al recibir el dinero lo invierten en compra de terrenos, en compra de materiales y en el desarrollo de sus viviendas. Lastimosamente el impacto que estas viviendas tienen en la mejora de las condiciones de las familias beneficiarias es pequeño, pues buena parte de este dinero lo usan para construir viviendas en zonas de alto riesgo o en terrenos que no tienen certeza jurídica, se usan para comprar terrenos que no se utilizan o en compra de materiales más aplicados. Esto da como resultado que ningún banco quiera tomar estas viviendas como respaldo para brindar un crédito hipotecario, limitando la posibilidad de que este bien se vuelva un efectivo multiplicador y disminuyendo así el poder adquisitivo de los beneficiarios.

En este sentido, abordar el tema de vivienda desde la Iniciativa de Ley 5640 no solamente es estratégico sino necesario. A través de la inclusión de la opción de financiar proyectos de vivienda accesible con programas de remesas estaremos abriendo la posibilidad de que las remesas puedan apalancar el financiamiento de proyectos inmobiliarios formales para familias beneficiarias, ya sea en la construcción o en el pago posterior del producto habitacional terminado. Al brindarles la posibilidad a estas familias de obtener una vivienda formal, evitaremos que los flujos de remesas se “pierdan” en viviendas ubicadas en zona de riesgo o que carezcan de certeza jurídica de la tenencia, o en la compra de material de mala calidad o en otros rubros que no generen valor agregado a las familias beneficiarias.

Por último, y no menos importante, estas viviendas darán un mayor sentido de pertenencia a las familias que viven en Guatemala, desincentivando su migración, se convertirán en posibles bienes de inversión para los migrantes y sus familias o en hogares para su retorno y/o retiro.

- 3) Respecto a la conceptualización del objetivo principal de la iniciativa consideramos importante distinguir entre las remesas familiares y las remesas colectivas. Las primeras, son recursos que llegan directamente a la familia y son utilizados principalmente para solventar los costos de la demanda de bienes y servicios de primera necesidad, problemas de salud, y ahorro, entre otros. Y las segundas, se refieren a los recursos financieros recaudados generalmente por asociaciones de migrantes dirigidos hacia proyectos que benefician a la comunidad de origen, y no sólo a la familia inmediata del migrante.

Esta distinción es importante porque los primeros, que son la mayoría, son recursos privados que van dirigidos principalmente, a cubrir las necesidades prioritarias de sobrevivencia y muy raras veces o casi nunca, hacia actividades que generen ingresos. Y los segundos, son fondos que son canalizados y ejecutados en algunos proyectos en búsqueda del desarrollo de la comunidad¹, pero en montos muy poco significativos.

III. Recomendaciones

Adicionalmente a los temas de diversificación de mecanismos de inversión de las remesas, se propone que en la Iniciativa de Ley 5640 se pueda agregar el articulado correspondiente a la creación de un Observatorio de Remesas, como mecanismo de evaluación de los flujos económicos y de transparencia sobre la forma de utilización, los cargos y tasas que se le aplican y otras formas de manejo de estas importantes divisas, que funcionaría como una alianza público-privada.

El observatorio puede plantearse como el mecanismo de oficialización de ciertos datos del sistema bancario y permitiría contar con información sobre los lugares de origen y destino de las remesas, el perfil de las personas y hogares que mandan y reciben estos recursos, los canales que utiliza para enviar dinero, y los costos de los servicios.

Estos datos podrían orientar iniciativas de inclusión financiera, tener un rol importante en la protección al consumidor, así como para comprender y proyectar el comportamiento de las remesas ante distintos tipos de crisis. Una mayor transparencia en los datos sobre remesas permitiría también mejorar la gestión pública y las estrategias de desarrollo.

El acceso a la información mencionada durante la discusión sería de beneficio tanto para el sector público como para el sector privado, ya que ambos podrían tomar decisiones más informadas que promuevan el desarrollo local y que sean coherentes con las necesidades de la población objetivo y de los consumidores.

Con respecto a la creación del programa de Ciudades Hermanas, se recomienda que se haga un riguroso análisis del costo financiero de la propuesta de creación de toda una institucionalidad pública.

Por último, respecto a la constitución de los fideicomisos mencionados en el artículo 19, se recomienda la adopción de las mejores prácticas internacionales en la administración de fondos, financiamiento de proyectos y gestión de riesgos financieros, resaltando principalmente algunos aspectos clave como, la creación de confianza, la evaluación de costos y beneficios, y la definición, identificación y mitigación de riesgos que permitan la sostenibilidad de los proyectos, y por último un grupo de indicadores de desempeño.

¹ En proyectos que pueden ir desde becas universitarias, colocación de paneles solares, educación en tratamiento de desechos sólidos, reforestación en áreas altamente vulnerables, hasta cultivos de flores, aguacate, café, y otros.

En síntesis, se recomienda que el análisis y dictamen de la presente iniciativa, cumpliendo con el mandato del Pleno, se realice tomando en cuenta las anteriores consideraciones, resaltando como conclusión que dada la escala significativa de las remesas que ingresan a Guatemala, estas pueden ser un instrumento poderoso para desencadenar el potencial para el desarrollo, abriendo sistemas financieros, movilizand o ahorros, generando préstamos para PYMES y multiplicando el impacto económico para millones de familias.