

INFORME SOBRE CONFERENCIAS DEL INSTITUTO BAKER

PUBLICADO POR EL JAMES A. BAKER III INSTITUTE FOR PUBLIC POLICY DE RICE UNIVERSITY



MARZO 2009

MIGRACIÓN URBANA EN AMÉRICA: PLANEANDO PARA EL FUTURO PROYECTO DE LAS AMÉRICAS 2008

INTRODUCCIÓN

En América, al igual que en otras partes del mundo, los ajustes globales, económicos y sociales han dado como resultado un aumento en los flujos de migración hacia y desde las regiones urbanas. Las familias inmigrantes, en la búsqueda por establecer una residencia permanente en estas regiones, enfrentan el reto de familiarizarse con los aspectos sociales, educativos y económicos de su nueva ubicación. Las ciudades receptoras a su vez enfrentan el reto de ofrecer servicios a los nuevos migrantes.

Estas tendencias en la migración urbana nos motivaron a reflexionar sobre el ambiente global en América, actualmente basado en la competencia económica y cerrado a la noción de la ciudadanía universal. Aún cuando los migrantes tienen diferentes antecedentes y provienen de diferentes experiencias, existe una necesidad común de asegurar que su riqueza personal, cultural y productiva se capitalice a través de políticas que promuevan su inclusión, no su exclusión. Creemos que esto creará una percepción positiva de los migrantes en muchos países de América que ahora tienen una visión negativa de esta población.

La migración urbana ha generado una nueva geografía económica de la globalización. Como destaca la urbanista Saskia Sassen: “La ascendencia de las industrias de la información y el crecimiento de una economía global, ambas intrínsecamente unidas, han contribuido a una nueva geografía de centralización y marginación. Esta nueva geografía reproduce parcialmente las desigualdades existentes, pero también es el resultado de una dinámica específica hacia las formas actuales del crecimiento económico” (Sassen, 2002). El análisis teórico de la migración sugiere diferentes explicaciones como las establecidas

por Todaro (1969) y Harris y Todaro (1970), que enmarcan la decisión de migrar dentro de la teoría del capital humano. Esta propone que la migración es una función del diferencial entre el ingreso en la región de origen y en el lugar de destino del migrante, ajustada a la probabilidad de obtener empleo en el destino final. Otros autores como Bentivogli y Pagano (1989) introducen condiciones de incertidumbre, específicamente la variabilidad de los salarios, en el análisis de las teorías referentes a la decisión de emigrar. Una variación relativamente más alta en el salario del destino final—comparada con el del lugar de origen—reducirá el porcentaje de poblaciones que deseen emigrar. Esta respuesta será más fuerte si la aversión al riesgo es también más alta.

El fenómeno de la migración es un reto global, que brinda una oportunidad para crear y sustentar políticas públicas que optimicen los flujos migratorios generando resultados urbanos óptimos. Estas políticas públicas pueden existir a nivel nacional (ley de migración), a nivel del estado (programas de vivienda), o hasta a nivel local (modificación del sistema de transporte). Por lo tanto, la responsabilidad y la voluntad política del gobierno nacional de proporcionar atención adecuada y satisfacer las necesidades básicas de sus ciudadanos, así como las de los migrantes, son de primordial importancia. Al mismo tiempo, estas políticas también deben brindar oportunidades que conduzcan al desarrollo sostenible y por lo tanto, mitiguen la necesidad constante de migrar tanto internamente como al exterior.

El reto para los *fellows* del Proyecto de las Américas 2008 “*Migración Urbana en América: Planeando para el Futuro*”, era analizar y debatir el impacto que este fenómeno está teniendo a nivel local, evaluando las políticas que los países y las ciudades de

América han desarrollado como respuesta. Este marco fue el adecuado para discutir temas importantes y sensibles tales como la política pública, la educación y la vivienda accesible. Este ejercicio nos permitió aprender sobre las experiencias de otros, intercambiar y debatir ideas y proponer recomendaciones. Este es un punto de partida positivo, y ahora nuestra tarea es promover y continuar la discusión e implementar estas propuestas para encontrar elementos sostenibles y oportunidades para el desarrollo humano, en general, independientemente del país de origen, la condición migratoria o los antecedentes étnicos. Nuestras discusiones se enfocaron en tres sub-temas: educación pública y la juventud inmigrante, la vivienda accesible, y la sostenibilidad y la política pública.

LA EDUCACIÓN PÚBLICA Y LA JUVENTUD INMIGRANTE

La educación pública es de vital importancia para todos los países de América. En el epicentro está la necesidad de asegurar que los ciudadanos estén equipados con las habilidades y conocimientos necesarios para contribuir positivamente a la estabilidad social y al progreso de su país.

En este aspecto, los países de América luchan con temas muy difíciles sobre los pormenores de cómo crear y ofrecer programas de alta calidad y determinar a quién darle acceso a estos programas. De hecho, la educación pública ha sido identificada por muchos defensores y líderes de la política pública como el factor más importante para romper el ciclo de la pobreza en cualquier país. Esta afirmación es particularmente importante en América, dada la alta densidad de población con bajos recursos en muchos países sub-desarrollados y hasta en los desarrollados. Las poderosas implicaciones de la educación pública son precisamente las que han incentivado un largo y apasionado debate alrededor de las políticas educativas en estos países. Mientras que la mayoría de los líderes están de acuerdo con la urgencia de la reforma educativa, a través del continente existe una amplia variedad de políticas en diferentes etapas de implementación y con diferentes grados de éxito.

La migración de las familias desde y hacia las regiones urbanas ha aumentado la complejidad de esta delicada área de la educación. En vista de que la migración urbana en la región no muestra señales de

disminuir en el futuro próximo, nuestros países tienen la oportunidad de modificar los sistemas educativos para que reflejen los cambios demográficos de sus poblaciones, especialmente evidentes en las aulas. La política educativa para la comunidad inmigrante es y seguirá siendo un tema central para los gobiernos regionales, incluyendo sistemas escolares y servicios sociales.

Acceso a las Aulas

Una constante importante en los países de América es la accesibilidad a la educación pública que tienen todos los jóvenes. Sin embargo, el grado en el cual esta accesibilidad es “explícita” a través de la política pública varía. En algunos países, como Colombia, Jamaica y Uruguay, no existe un gran influjo de juventud inmigrante hacia las escuelas públicas, por lo que no existe una fuerte presión por desarrollar una política nacional con relación a los derechos educativos de los inmigrantes. Si bien no existe una política explícita que garantice el derecho a la educación de esta población, no se les niega este derecho—se les trata y se les ofrecen los mismos servicios que a cualquier otro niño en edad escolar. En otros países, como República Dominicana y Estados Unidos, el alto flujo de inmigrantes ha presionado al gobierno a desarrollar políticas públicas que explícitamente garanticen a la juventud inmigrante los mismos derechos a la educación que gozan los jóvenes nacidos dentro del territorio. En República Dominicana se conoce como la Ley 66-97, y en Estados Unidos fue establecida por la Corte Suprema en 1982, bajo el caso conocido como “*Plyler vs. Doe*”.

Todos los países representados en el Proyecto de las Américas de este año ofrecen al menos un nivel primario de educación pública para la juventud inmigrante, independiente de su situación migratoria. En algunos países, sin embargo, se vuelve cada vez más difícil para los inmigrantes aspirar a niveles más altos de educación, dado el aumento en los requisitos y costos de inscripción. En Bolivia, por ejemplo, el costo para acceder a niveles más altos de educación pública es mayor para los inmigrantes internacionales. En Estados Unidos los jóvenes inmigrantes tienen libre acceso a la educación desde el kinder hasta el decimosegundo grado. Sin embargo, el acceso a la educación superior implica altos costos de matrícula, y dada su capacidad económica, son demasiado onerosos para esta población.

En la mayoría de los países del continente la educación pública presenta una tendencia generalizada donde el acceso para los jóvenes inmigrantes es el mismo que para aquellos jóvenes de escasos recursos. Es decir, los retos que existen en el sistema educativo de las comunidades más pobres son los mismos que en las que tienen altos porcentajes de jóvenes inmigrantes. Esto principalmente se debe a que el mayor flujo de inmigrantes a un país típicamente genera un aumento en el grupo socio-económico de más bajos recursos o en extrema pobreza. Por ejemplo, en países como Canadá, Costa Rica, Brasil, República Dominicana, las Bahamas y Estados Unidos, el flujo de inmigrantes de países vecinos menos desarrollados genera un incremento en el número de niños y jóvenes que necesitan servicios de educación, la mayoría de ellos centrados en los barrios más pobres. Existe un patrón similar en los países con altos índices de migración de poblaciones indígenas de las áreas rurales a las grandes metrópolis urbanas. En países como Argentina, Guatemala, Honduras, México, Bolivia y Uruguay, los niños de las familias indígenas llenan las aulas de las escuelas públicas urbanas repentinamente, muchas de las cuales dan servicio a niños de escasos recursos. En resumen, en nuestra discusión reconocimos que la situación de la educación pública para los jóvenes inmigrantes a través del continente americano es similar al de la que enfrentan los jóvenes de escasos recursos, independientemente de su nacionalidad.

Reconocer los Diferentes Idiomas y Dialectos y su Implicación en el Aula

Un tema especialmente crítico de la educación en América es el del idioma, y el de como educar a una sociedad que presenta un creciente número de idiomas y dialectos nativos. Esto es un reto especialmente en las áreas urbanas. Donde antes se utilizaba un idioma predominante (como el inglés en Estados Unidos, español en Argentina, o holandes en Surinam), existe ahora una creciente población de niños que hablan diferentes idiomas.

La manera como los países responden a esta necesidad de educación plurilingüe varía ampliamente en la región. En algunos países donde un idioma alternativo podría atender la necesidad de grandes grupos de migrantes, los gobiernos han adoptado programas de educación bilingües que acogen estas

necesidades. Un ejemplo claro de esta situación es la existencia de programas bilingües de inglés y español en Estados Unidos. En Argentina tienen programas educativos que incluyen el portugués, dada la relación entre las ciudades fronterizas con Brasil. En Guatemala existe también una política educativa bilingüe donde se asignan maestros por región o comunidad lingüística con el objetivo de educar a los estudiantes en su lengua materna (maya, xinca, garífuna y español).

En otros países la comunidad inmigrante no presenta la misma necesidad de una educación bilingüe, ya sea porque saben suficiente del idioma nativo para “hacerse entender” o suplen su demanda a través del sistema educativo privado. En Jamaica, por ejemplo, algunos niños migrantes pueden tener dificultades para hablar inglés pero lo entienden y al comprender lo que escuchan aprenden el idioma y lo asimilan rápidamente. En Colombia, los niños inmigrantes que tienen la necesidad de una educación bilingüe y pueden cubrir el costo, asisten a escuelas privadas para obtener los servicios que necesitan.

Proporcionar una Red Social

Finalmente, otro aspecto importante que discutimos fue el grado en que nuestros actuales sistemas de educación proporcionan una red social o un sistema de apoyo para los inmigrantes. Nuevamente se presentó una amplia diversidad. Sin embargo, en la mayoría de los países la prestación de servicios sociales no se realiza a través de la escuela pública, si no por organizaciones no gubernamentales (ONGs) y centros religiosos. Este es el caso de países como Brasil y Surinam. En otros países, como República Dominicana, existen servicios que son prestados por el sector privado pero no por el sistema educativo público. Por otra parte, en países como Canadá y Estados Unidos existen recursos financieros y humanos dedicados a proporcionar redes de apoyo social para los estudiantes inmigrantes. En Canadá algunas escuelas tienen comités, programas y celebraciones multiculturales, así como capacitación en inglés para los padres, y asesores comunitarios que trabajan de cerca con los jóvenes inmigrantes y sus familias en temas de asimilación. En Estados Unidos algunas escuelas ofrecen servicios de apoyo social para estudiantes refugiados, clases de inglés como segundo idioma para padres, y alimentación gratuita o a precios bajos, asistencia médica y otros. La mayoría de estos servicios están disponibles para personas con escasos

recursos, independiente de su lugar de origen. Sin embargo, es más frecuente que sean utilizados por los estudiantes y familias inmigrantes.

Una gran parte de nuestra discusión se enfocó en el desarrollo natural de las redes informales de apoyo social entre migrantes dentro del sistema educativo. Por ejemplo en las zonas urbanas de Bolivia, como La Paz, las universidades se han convertido en espacios de expresión social para los jóvenes de origen rural. En Guatemala la ausencia de espacios productivos y positivos para el desarrollo social y la inclusión de los jóvenes inmigrantes ha dado como resultado la participación en grupos de pandillas conocidos como “maras”. Estos grupos se formaron en las zonas urbanas con alta población de inmigrantes en Estados Unidos y luego fueron transferidos a Guatemala y otros países a través de la emigración y deportación.

Al final, el tiempo necesario para que las familias inmigrantes se asimilen a través del sistema educativo, depende de que tan segregadas se encuentren dentro de los colegios y la comunidad misma. Con o sin redes de apoyo social estructuradas, los países de América sostienen que el sistema escolar es claramente la institución pública a través de la cual la mayoría de los jóvenes inmigrantes enfrentan el reto y la necesidad de asimilarse a su nuevo lugar de residencia, ya sea en un país nuevo o una región urbana nueva. En las Bahamas, por ejemplo, los jóvenes cuyos padres inmigraron al país están típicamente bien integrados a la cultura bahamense a través de su participación en el sistema de educación pública. Una dinámica similar existe en prácticamente todos los países de la región.

Oportunidades

El estado actual de la educación pública en América sugiere tres oportunidades y retos claves hacia el futuro. El primero es la necesidad de un enfoque proactivo y no reactivo sobre la integración de los estudiantes inmigrantes en el sistema educativo. En este sentido, existe la necesidad de involucrar a líderes de una gama amplia de sectores (educación, gobierno, negocios, leyes, etc.), para establecer una misión clara y una visión de largo plazo sobre la contribución del sistema educativo público en posicionar a los inmigrantes para que tengan éxito en la sociedad. Las preguntas a considerar son:

- ¿Queremos que los estudiantes inmigrantes permanezcan en las regiones urbanas para

fortalecer las economías locales?

- ¿Queremos facultar a los estudiantes inmigrantes para que regresen y fortalezcan la economía de sus países o regiones de origen?
- ¿Cuáles son nuestros objetivos con respecto a la juventud inmigrante?, ¿Debemos prepararlos para que compitan en la “era de la información” y para que participen en el “intercambio global”?

Al definir desde un principio el resultado esperado de nuestros esfuerzos en educación, posicionamos a nuestros países para que tomen decisiones más estratégicas. El reto de un enfoque proactivo de la educación pública para inmigrantes es que exige tiempo, datos precisos sobre el estado actual de la educación para los jóvenes inmigrantes, y recursos para la planeación. Todo esto parece ser escaso en la mayoría de los países de América, o cuando menos no se utiliza de manera eficiente. Mucho de lo que los países de la región han hecho y continúan haciendo es reaccionar ante la migración de estudiantes a las escuelas urbanas. En vista de que la demografía de nuestras escuelas ya ha cambiado (y continuará haciéndolo), muchos de nuestros esfuerzos y recursos están enfocados en lidiar con los problemas que se han presentado, sin necesariamente atender metas proactivas y de largo plazo. Resolver esta tensión es central para que los sistemas educativos públicos de América avancen con respecto a este tema.

Una segunda oportunidad, así como un reto, es el incremento sustancial de la necesidad de educación multilingüe en la región. Indudablemente las sociedades multi-étnicas, multiculturales y plurilingües son ricas en diversidad y fuertes en su capacidad para adaptarse a una creciente economía global. Existe una extraordinaria oportunidad en América para emprender programas de educación multilingües que permitan a los jóvenes inmigrantes prepararse para mantener la riqueza y utilidad de sus lenguas nativas, y al mismo tiempo adoptar y dominar nuevos idiomas para que puedan asimilarse a sus nuevos lugares de residencia. Además, es una gran oportunidad para capitalizar la amplia gama de idiomas ya presentes en las ciudades urbanas en América, donde en algunos casos centenas de idiomas y dialectos son utilizados. El reto está en lograr la operacionalización y efectividad de la

educación multilingüe en el sistema educativo público. Preguntas concernientes a la temporalidad (duración de la educación en su lengua materna y el momento de transición a la lengua estatal oficial), los fondos (literatura y recursos en múltiples idiomas) y el personal (encontrar educadores que hablen dichos idiomas), siguen generando preguntas para los principales investigadores en reforma educativa. Así mismo, el tema del lenguaje genera un debate muy profundo y complejo alrededor de conceptos como nacionalismo y patriotismo, y la percepción de que promover idiomas distintos al oficial pone en riesgo la unidad de un país. Aún cuando hay una gran oportunidad para que los países entren en diálogos productivos y sinceros sobre este tema, también existe un gran reto en acordar un conjunto de políticas, dada la divergencia de puntos de vista.

Finalmente, otra gran oportunidad y otro reto para la educación pública en la región es innovar los enfoques tradicionales en la educación y aceptar la realidad de nuestras cambiantes escuelas urbanas. Con un aumento en la diversidad étnica y lingüística dentro de las escuelas, enfoques actualizados y alternativos podrían y deberían ser percibidos como algo que se debe tener. Este enfoque requiere planeación estratégica para evitar el tratamiento a través de “prueba y error” que puede no llegar a cumplir con las responsabilidades fiscales ni generar resultados. A otro nivel, existe la riesgosa suposición de que todos compartimos los mismos valores y creencias respecto a la educación para los jóvenes inmigrantes. En América existen prejuicios profundos sobre el importante papel que tienen los grupos indígenas en nuestra sociedad y economías; todos ellos frecuentemente con poca educación. Sugerir que nuestros gobiernos vayan más allá en intentar romper con el ciclo silencioso que mantiene a unas personas como fuente permanente de fuerza laboral manual, abre un complejo debate sobre cuestiones delicadas de elitismo y racismo. La creencia fundamental de que cada niño debe tener el derecho a una educación de calidad, independiente de su condición socio-económica u origen étnico, es algo en que la mayoría de la gente en América estaría de acuerdo en teoría, pero el grado hasta el cual nuestras acciones y trabajo promueven esta creencia varía extensamente, y genera más preguntas.

En conclusión, es importante reconocer que las escuelas urbanas en América han cambiado, y

continuarán haciéndolo, dada la migración urbana interna y externa. El nivel hasta donde nuestros sistemas de educación pública generen oportunidades de éxito para todos los jóvenes, independiente de su origen, tendrá graves implicaciones para la estabilidad a largo plazo de nuestros países. Si no contribuimos la cantidad necesaria de tiempo, el personal altamente calificado y los recursos más avanzados a la forma como educamos y facultamos a la juventud inmigrante a nivel escolar, pagaremos las consecuencias más adelante. Tendremos una fuerza laboral sin educación, ciudadanos dependientes de los beneficios sociales y de la salud, entre otros problemas.

VIVIENDA ACCESIBLE Y LA COMUNIDAD INMIGRANTE

La oferta adecuada de viviendas accesibles es uno de los retos más visibles en América, que se torna más complejo por el movimiento masivo de personas hacia los centros urbanos. La conexión entre viviendas accesibles adecuadas, el crimen, la salud, la educación y el crecimiento económico son aparentes a través de la región, y se requieren soluciones innovadoras para intentar dar solución a todas estas problemáticas. Esta sección del reporte busca explorar algunos de los retos y oportunidades con relación a la vivienda accesible y la comunidad inmigrante en América.

Por definición, vivienda accesible se refiere a viviendas cuyo costo total esté al alcance de un grupo de personas dentro de un rango de ingresos específico. Aunque el término frecuentemente hace referencia a unidades de alquiler, la idea se ha ampliado e incorpora la propiedad de una casa. En Estados Unidos y en Canadá, que tienen las instituciones de vivienda accesible más desarrolladas, un lineamiento comúnmente aceptado es que el costo mensual asociado a vivir en la unidad no exceda el 30 a 35 por ciento del ingreso mensual de la familia. Este rango ha sido ampliado en otros países dependiendo de la capacidad e interés del gobierno para ofrecer subsidios.

Nuestra discusión también se enfocó en las estrategias de vivienda social y pública como solución a algunos de los retos presentes en la región. La vivienda social es un término que se utiliza para describir unidades de alquiler subsidiadas por el gobierno que le pertenecen al gobierno, a agencias sin fines de lucro, o a entidades privadas. Las viviendas públicas son

propiedad del gobierno y su asignación depende del ingreso y la necesidad del ocupante.

Retos

A pesar de que cada país es diferente, la política y la planeación de viviendas accesibles son consistentes a través de la región con ligeras variaciones. Uno de estos factores es el vínculo entre la política de vivienda accesible y la política en general. En América, la vivienda accesible, particularmente para los migrantes urbanos, es un tema con una alta carga política. Otra característica común a través de la región es el gran déficit en la oferta de viviendas en los centros urbanos. La ausencia de viviendas accesibles crea favelas o barrios de invasión (villas miseria) en y alrededor de la mayoría de las ciudades, creando cinturones de miseria, con el potencial de convertirse en espacios que facilitan el crimen, la vagancia y otros malestares sociales.

En muchos casos los migrantes urbanos van a las ciudades grandes en busca de trabajo y oportunidades. La transición es difícil por muchos motivos. En las áreas rurales hay terreno disponible, y las familias extendidas ofrecen una estructura de apoyo importante. En países como Jamaica, Brasil y las Bahamas particularmente la gente está acostumbrada a construir sus propias viviendas. Por el contrario, en las grandes ciudades la tierra es más escasa y no es fácil encontrar vivienda cerca de los lugares de trabajo. Además, la estructura de apoyo de la familia extendida no está presente. Esto dificulta la construcción de un hogar en el área urbana, así como el poder contar con una red de apoyo dada por la familia en un ambiente cómodo.

Otro gran reto es que para acceder a la vivienda social, se requiere presentar documentación de estatus legal y muchos inmigrantes urbanos están indocumentados. En varios centros urbanos estos trabajadores indocumentados forman parte substancial de la fuerza laboral, pero no cuentan con una manera formal de acceder vivienda social. Por lo tanto, tienden a asentarse ilegalmente en terrenos dentro de la ciudad muchas veces cerca a las fuentes de empleo. En Brasil, por ejemplo, a pesar de que el gobierno está construyendo 5.000 casas nuevas anualmente, la demanda es de más de 100.000 unidades anuales únicamente en la ciudad de São Paulo. Esta demanda pone presión sobre las áreas circundantes de la ciudad

y sobre el medio ambiente, ya que los inmigrantes tienden a asentarse en terrenos subdesarrollados, inestables o ambientalmente protegidos y que en la mayoría de los casos son los terrenos menos deseables. En otros países como Jamaica, Honduras y Guatemala, esto se está convirtiendo en un tema cada vez más importante. Tan es así, que Jamaica ha establecido una oficina para dar frente a los temas asociados con las ocupaciones ilegales, los derechos de los ocupantes ilegales y la rampante especulación territorial.

La vivienda es también un tema político en la región. Muchos políticos utilizan a los migrantes rurales que se mudan a la ciudad para cambiar la base del distrito electoral. Estos inmigrantes tienden a estar cerca o en la línea de pobreza y enfrentan problemas similares a los ciudadanos en su misma condición socio-económica, por lo que pueden servir como un sólido bloque de votantes. Los políticos utilizan esta realidad, apoyando a los inmigrantes a establecerse en lugares que tienen el potencial de alterar la demografía de los votantes en las ciudades. Lo contrario a esto también es cierto. La vivienda accesible puede cambiar el entorno cultural y socioeconómico de las ciudades y barrios, algunas veces provocando reacciones xenofóbicas por parte de algunos ciudadanos. Lograr un equilibrio entre lo que es mejor para una ciudad y lo que es políticamente aceptable por parte de la estructura tradicional del poder continúa siendo un reto en la región.

La región también tiene que lidiar con la falta de comprensión sobre los procedimientos y costos asociados con la oferta de vivienda. Muchos ciudadanos, particularmente los pobres urbanos, no entienden cabalmente todo lo que significa el desarrollo de terrenos para viviendas. El acceso a y la disponibilidad de terrenos adecuados, localizados cerca de los centros urbanos o cercanos al transporte público, refuerzan el tema del costo. Como resultado, la vivienda es inaccesible para muchos migrantes si no se cuenta con la intervención gubernamental. En República Dominicana, como en la mayoría de los países de la región, el pago mensual por una vivienda estándar para una sola familia, sin subsidios, sería 10 veces el promedio del ingreso de la familia que la ocuparía. En vez de cumplir el objetivo que corresponde a un rango de 30-35 por ciento del ingreso mensual de la familia.

El financiamiento y las políticas adecuadas de préstamos continúan siendo el mayor reto en la región.

Las inversiones en América Latina y el Caribe tienden a ser más riesgosas que en Norteamérica. Algunos factores que explican este riesgo son el estado del derecho legislativo para el sector privado, el nivel de desarrollo bancario y las políticas de préstamos, así como la inestabilidad de los gobiernos. Como resultado, el costo de pedir dinero prestado es tan alto que se vuelve prohibitivo para la mayoría de las empresas privadas. Por lo tanto se reduce el número de compañías privadas que producen vivienda accesible sin subsidio gubernamental.

La mayoría de los migrantes urbanos se apoyan en los recursos de parientes que viven en el extranjero para construir sus casas. En Guatemala muchas de las viviendas se construyen gracias a las remesas enviadas por miembros de las familias que viven en Estados Unidos o Europa. Las remesas representan el 40 por ciento del Producto Interno Bruto del país. En Guatemala las tasas de interés oscilan entre el 10 y el 30 por ciento lo que hace casi imposible que la mayoría de los migrantes urbanos puedan financiar sus casas.

Oportunidades

Aún cuando los retos de ofrecer vivienda accesible en la región son grandes, también lo son las oportunidades. Primero, podemos educar de manera más integral a los inmigrantes y a la comunidad en general sobre los beneficios de una política de vivienda sostenible. Una política de vivienda adecuada puede aliviar y minimizar los cinturones de pobreza y miseria que rodean a la mayoría de nuestros centros urbanos, y que contribuyen al crimen, al abuso de drogas, a la prostitución y muchos otros males sociales que afectan a toda la comunidad.

Además, se debe educar a los futuros residentes de las viviendas subsidiadas u ofrecidas por el gobierno sobre la responsabilidad que va de la mano con ser propietarios o arrendatarios. El gobierno no es, ni puede ser, el único responsable de todas las funciones básicas asociadas con ser propietario o residente de una casa. Los futuros residentes deben entender que los impuestos que pagan no son arbitrarios, sino que son parte del costo de ser propietarios. Debe darse un cambio cultural en lo referente a las hipotecas, los impuestos, y los servicios asociados para tener viviendas accesibles realmente funcionales y sostenibles en la región.

Una gran oportunidad para nuestra región es

reorganizar completamente la participación del sector privado en la oferta de viviendas accesibles. En muchas naciones desarrolladas los gobiernos reconocen que no son los constructores, propietarios u operadores más eficientes de vivienda social, y que no pueden, ni deben, estar en este negocio a largo plazo. La solución ha sido promover alianzas público-privadas inteligentes y sostenibles, que delegan la construcción, propiedad y operación de viviendas accesibles, sin abdicar su responsabilidad. En esta alianza el gobierno ofrece varios incentivos para promover la participación del sector privado. En Estados Unidos y Canadá este modelo predomina en el sector de la vivienda. En México, el Gobierno Federal ha organizado una iniciativa similar frente al tema de la salud y también ha formado alianzas con las cámaras de comercio y de construcción para ayudar en la vivienda. Las cámaras se asocian con el gobierno para ofrecer vivienda y también mantienen y administran las hipotecas. A través del continente existe una tremenda oportunidad para lograr asociaciones e incentivos similares en la oferta de vivienda, donde el gobierno participa, pero no es la única institución responsable de la oferta de vivienda. Este tipo de asociación puede ser efectiva y crítica para el futuro éxito de las viviendas accesibles en la región.

Una política efectiva de vivienda también debe involucrar a los gobiernos locales. Con demasiada frecuencia los únicos actores que participan en la preparación y elaboración de la política son los gobiernos nacionales o federales. El gobierno local, dada su proximidad con las personas para quienes se formulan estos programas, están mejor preparados para determinar la ubicación de las viviendas y las soluciones más adecuadas para los retos que presenta la vivienda. Además, los gobiernos necesitan considerar la infraestructura financiera adecuada para promocionar la participación del sector privado en la producción de vivienda accesible, garantizando la inversión.

La integración de los migrantes a la cultura y a la comunidad será un factor que tendrá influencia en el éxito y la viabilidad de nuestras ciudades, nuestros países y en la región. Debemos reconocer la profunda conexión que existe entre los retos sociales, de migración y de vivienda, y entender que es necesario tener un enfoque integral para la solución de los mismos. Estos problemas no pueden resolverse en un vacío, necesitarán la colaboración de diferentes actores en varios niveles en múltiples gobiernos para lograrlo.

SOSTENIBILIDAD Y POLÍTICA PÚBLICA

El objetivo de la política pública debe buscar mitigar los efectos negativos de la migración tanto para los países receptores de migrantes como para los países expulsos. Cualquier estrategia debe tener en consideración el reto de construir diversas sociedades multiculturales que son la base de las ciudades competitivas, y contemplar el diseño de políticas sociales que integren a los migrantes en la educación, la vivienda, la salud, el empleo y las agendas de servicios públicos.

La política pública también debe buscar atender las causas que conducen a la migración. Debido a factores económicos, los países que dependen de sus recursos naturales necesitan un modelo de desarrollo sostenible y menos volátil para retener a su población. Fortalecer la inversión agrícola, mejorar la educación y fomentar una mejor administración de los recursos económicos, entre otras cosas, puede proporcionar incentivos para que la gente se quede en sus lugares de origen. Esto puede reducir la pérdida de capital humano (“fuga de cerebros”) y evitar el crecimiento incontrolado en las grandes ciudades.

Fortalecimiento del Gobierno Local

Aunque es necesario fortalecer a los gobiernos locales, un debate a nivel nacional es importante para establecer los objetivos generales de la política de migración y definir si el país desea ser más abierto y fomentar una comunidad global, o acentuar los aspectos de la identidad nacional.

En México, por ejemplo, la concentración del poder está en las ciudades; por lo que las personas en las áreas rurales gravitan hacia ellas, particularmente a la Ciudad de México. Este cambio poblacional ha sido tan significativo que ha permitido al partido político que controla la capital que consolide el poder del país. Esta concentración poblacional también ha conducido al deterioro en la calidad de vida, que ha impulsado a muchos a vivir en ciudades y pueblos cercanos, como Puebla, e ir a trabajar a la Ciudad de México creando retos para la infraestructura del transporte entre otros.

En la ciudad de Buenos Aires, así como en el área metropolitana de Argentina, hay áreas de pobreza generada principalmente por los inmigrantes (locales e internacionales) que no pueden integrarse

completamente al área urbana. Los servicios de seguridad y de policía tienen serios problemas para llegar a estas áreas, las cuales son en su mayoría asentamientos ilegales. Los gobiernos local, estatal y federal no están coordinados y por lo tanto carecen de la capacidad para atender estas áreas y producir políticas sincronizadas.

Similar a la situación en Buenos Aires, la mayoría de los inmigrantes a São Paulo provienen de las áreas rurales, en particular del norte del país. Cerca de 100.000 personas viven en asentamientos ilegales circundando la ciudad, alrededor de fuentes de agua, poniendo una presión en este recurso natural, contaminándolo desde la fuente. Esto genera un impacto ambiental negativo para la ciudad en general. Sin embargo muchos políticos apoyan esta situación ilegal porque les permite acumular poder y respaldo electoral. Es un gran reto el poder brindar acceso a los servicios financieros, al empleo, a la vivienda, a la educación y a la salud, paralelo al desarrollo económico. Similar a la situación de la Ciudad de México, otro problema es el relacionado con las largas distancias que la gente debe recorrer para trabajar en São Paulo, cuyo sistema de transporte público no es eficiente.

Países y Ciudades Receptoras

Los países de la región que reciben la mayor parte de los flujos migratorios son Estados Unidos y Canadá. En América del Norte, si bien los Estados Unidos reciben personas de todas partes del mundo, la mayoría son de América Latina. Algunas ciudades, como Houston, son ahora multiétnicas con distritos educativos donde los estudiantes hablan hasta 40 idiomas diferentes.

Otros países en América experimentan flujos de migración rural–urbana, un movimiento que es el resultado de impactos económicos, sociales o del medio ambiente. Algunos son países de tránsito, donde los inmigrantes pasan a través de su territorio para alcanzar un destino final como Estados Unidos o Canadá. En el pasado América Latina era un destino final, pero, en décadas recientes, ha pasado a ser una región que envía migrantes a Norte América y Europa. Además, ahora se está presentando una migración significativa, desde el campo hacia las ciudades y pueblos.

Por ejemplo, en Colombia la población inmigrante internacional es menos del 0,4 por ciento del total

de la población. Sin embargo, desde 1950 ha habido un movimiento significativo de personas desde las áreas rurales hacia las ciudades, especialmente hacia las cuatro ciudades que concentran la mayor parte del poder económico: Cali, Bogotá, Medellín y Barranquilla. La mayoría de estos migrantes son personas jóvenes. Aquellos que llegan a Bogotá, una ciudad cada vez más urbanizada, tienden a establecerse y no regresan a sus lugares de origen. Colombia también sufre de migración forzada, en donde las personas tienen que moverse dada la violencia y los conflictos internos. Esta situación ha generado movimientos inesperados hacia las ciudades, donde los gobiernos locales se han visto obligados a ofrecerles servicios públicos y educativos.

En Bolivia la migración rural ha tenido efectos críticos en la estructura de poder y en la selección de liderazgo. Los inmigrantes internos y rurales han creado su propia ciudad, El Alto, con sus propias leyes y procesos. En Honduras, la migración hacia la ciudad capital Tegucigalpa está motivada por la búsqueda de mejor educación y servicios. Algunas familias rurales hacen el esfuerzo de enviar a una persona a la ciudad para que obtenga empleo y dinero; en otros casos, escogen vender todo lo que poseen y se van a la ciudad, donde el dinero se les acaba rápidamente.

Similar al caso de Colombia, la situación en Guatemala es el resultado de 30 años de conflictos armados, generando una migración forzada debido a la violencia. En Guatemala el 60 por ciento de la población es de ascendencia indígena, con pocas oportunidades de empleo en sus lugares de origen. En los Estados Unidos vive el 10 por ciento de la población de Guatemala, y las remesas de este grupo es la fuente de ingresos más importante del país. La mayoría de los inmigrantes internos se dirigen hacia la capital de Guatemala ya que consideran que es el mejor lugar para vivir y tener acceso a la educación y a oportunidades de trabajo. Además Guatemala también sirve como una de las últimas fronteras para los inmigrantes en tránsito hacia Estados Unidos a través de México.

Comprensión y Cooperación Internacional

La migración debe ser considerada como una oportunidad para crear sociedades plurales. Ignorar la situación solo contribuye a la creación de sociedades duales. Requiere la creación y la implementación de

instituciones y políticas adecuadas, y en este sentido, aún existe un gran déficit. Este aspecto debe ser manejado a través de la cooperación y de acuerdos internacionales que permitan un mejor entendimiento y manejo de la situación.

Los países de América deben establecer sistemas cooperativos para integrar su tratamiento de la población migrante e inmigrante a políticas que incluyan un camino hacia la condición de residente legal dentro de sus países. Sin esta alineación y cooperación entre las políticas públicas y procesos claros para asegurar la condición de residencia legal, existe el potencial de crear ironías y dobles estándares entre políticas o leyes que se cancelan entre ellas, y que terminan limitando los derechos del migrante.

Sostenibilidad de las Políticas Públicas

La política de migración es primordial para la política de desarrollo y por lo tanto debe ser la principal prioridad en las agendas nacionales. Estas políticas deben diseñarse con la participación de la sociedad civil, los medios y el sector privado. Deben ser suficientemente flexibles para atender cambios a futuro sin comprometer el acceso a oportunidades y a la equidad, así como estar basadas en un sistema de indicadores cualitativos y cuantitativos. También se debe analizar su impacto una vez que hayan sido implementadas.

La sostenibilidad de los procesos que mitigan los efectos negativos de la migración puede obtenerse a través de programas particulares, como la inclusión del tema en diferentes agendas de políticas públicas (educación, vivienda, servicios). El diseño y la implementación de las políticas públicas deben, por lo tanto, estar dirigidos hacia un proceso de integración. Por ejemplo una nueva política de vivienda debería contemplar a las personas indocumentadas. En este sentido, los gobiernos deben considerar la dimensión de los derechos humanos en sus políticas de migración internas e internacionales.

CONCLUSIONES

El fenómeno migratorio en América es precisamente una de las características modernas que hace de esta región del mundo singular en su movilidad y circulación de personas. Este fenómeno genera retos increíblemente complejos, pero también proporciona

grandes oportunidades, no solamente para los que emigran, sino también para los que viven en regiones que interceptan el flujo de nuevos residentes. Mitigar los retos podría generar un aumento de los efectos positivos de la migración urbana en América.

Para que esto suceda es esencial el monitoreo constante y la recopilación de información exacta sobre el número, origen, composición y características de las poblaciones migratorias de cada país. Para la mayoría de los países de América administrar estos datos es un gran reto, pero ya existen intentos para recopilar dicha información. En 2001, Argentina llevo a cabo la Encuesta Complementaria de Migraciones Internacionales (ECMI), como parte del Censo Nacional de Población, Hogares y Casas. Esta información será muy útil para diseñar políticas públicas que tomen en cuenta las variables migratorias.

El diseño de sistemas educativos que conduzcan a una estrecha cohesión social genera beneficios para las poblaciones migratorias y para la población general de los países.

Finalmente, debe haber una presencia de cooperación internacional, una en que múltiples países anticipen y coordinen los mecanismos para atender la migración a través de las fronteras, e informar sobre las condiciones y disponibilidad de educación pública, vivienda accesible y empleo. Con mucha frecuencia las personas toman la decisión de migrar basados en información que reciben de parientes o amigos, y que puede representar inadecuadamente las realidades exactas de las promesas y los retos que existen para los nuevos inmigrantes en un país o región urbana en particular.

Los *fellows* del Proyecto de las Américas 2008 promovimos la discusión e integración de perspectivas múltiples desde todos nuestros países con relación a los temas mencionados en el informe. Aún cuando el consenso entre los participantes no era un objetivo en el proceso de discusión, el resultado ha sido una visión compartida sobre como capitalizar las oportunidades de la migración urbana en América y dar respuesta a los retos inherentes de este fenómeno.

RECONOCIMIENTOS

Los *fellows* del Proyecto de las Américas 2008 fueron Pablo Ava (Argentina), Fred Perpall (Bahamas), Marcelo Quiroga (Bolivia), Marcelo Driusso (Brasil), Joan D'Angola (Canadá), Julio Cesar Puentes (Colombia), María José Morales (Costa Rica), María Scharbay (República Dominicana), Max Santa Cruz (Guatemala), Ronny Alvarez (Honduras), Toni-Shae James Freckleton (Jamaica), Roberto Grajales (México), Madhawi Ramdin (Surinam), Mónica Piquet-Rodríguez (Estados Unidos), y Sebastián Sabini (Uruguay).

Para las tres mesas redondas sobre “Sostenibilidad y Política Pública”, “Educación Pública y la Juventud Inmigrante”, y “Vivienda Accesible y la Comunidad Inmigrante”, los moderadores fueron respectivamente, Michael O. Emerson, Director del Center on Race, Religion, and Urban Life y Profesor del Departamento de Psicología, Rice University; Tammie Daily, Directora Ejecutiva de la Región Central del Distrito Escolar Independiente de Houston; y Tom Forrester Lord, Presidente de The Housing Corporation y Profesor de la Escuela de Arquitectura de Rice University.

Pablo Ava, Fred Perpall y Mónica Piquet-Rodríguez son los autores de este reporte. Erika de la Garza, Directora, y Lisa Guáqueta, Coordinadora de Proyectos, Latin American Initiative, coordinaron el coloquio y editaron este reporte.

BIBLIOGRAFÍA

- Bentivogli, C. y Pagano P. “Regional Disparities and Labour Mobility: The Euro 11 vs the USA” (“Disparidades Regionales y Movilidad Laboral: El Euro 11 vs los EUA”). *Economic Labour* 13, no. 3 (1999):737-760.
- Harris, J. y Todaro, M. “Migration, Unemployment and Development: A Two-Sector Analysis” (“Migración: Desempleo y Desarrollo: Un Análisis de Dos Sectores”). *American Economic Review* 60, no. 1 (1970).
- Sassen, Saskia. *The Global City: New York, London, Tokyo (La Ciudad Global: New York, Londres, Tokio)*. Nueva Jersey: Princeton University Press, 2001.
- Todaro, M. “A Model of Labour Migration and Urban Unemployment in Less Developed Countries” (“Un modelo de la migración laboral y el desempleo urbano en los países menos desarrollados”). *American Economic Review* 59 (1969):138-148.