

Acerca del *Informe sobre desarrollo humano 2009*,
del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
On the United Nations Development Program *Human Development Report 2009*

Ana Vila Freyer
Instituto Tecnológico Autónomo de México

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) difundió en el ámbito mundial seis recomendaciones básicas que resultan del *Informe sobre desarrollo humano 2009: Superando barreras: Movilidad y desarrollo humanos* (PNUD, 2009), presentado en octubre de ese año. El documento, como es habitual, mantiene un estilo de *collage*, del que destaca un carácter normativo que busca la promoción de políticas que den lugar a una migración internacional ordenada. Está elaborado con base en 57 estudios realizados por especialistas de distintas regiones del mundo, para reiterar, en 153 páginas y cinco capítulos (sin contar los anexos estadísticos), la promoción de un conjunto de reformas que facilitarían que las personas,

comunidades y países se beneficiasen de la movilidad humana.

*Las cifras*¹

Una de las principales constataciones del *Informe sobre desarrollo humano (IDH) 2009* es que la mayor parte de los desplazamientos humanos se llevan a cabo al interior de los países. Las estimaciones conservadoras del PNUD calculan que 740 millones de personas migran en el interior de los países, cuatro veces más que las que migran internacionalmente. Sin embargo, el enfoque del documento está dado en la migración internacional.

¹Este apartado pretende ser un resumen del capítulo 2 del *Informe sobre desarrollo humano 2009*, de donde se tomaron todas las cifras mencionadas, a menos que se asiente lo contrario.

Un dato interesante para iniciar el análisis es que el porcentaje de migrantes internacionales se ha mantenido estable y ha representado alrededor de tres por ciento de la población mundial en los últimos 50 años. En el año 2008, la gran mayoría de los 214 millones de migrantes internacionales se trasladaron de una nación en desarrollo a otra, o entre países desarrollados. De ahí que las cifras sugieran que “el desarrollo y la migración van de la mano: en un país con desarrollo humano bajo, la tasa media de emigración es inferior al 4%, en comparación con el 8% en los países con un nivel de desarrollo más alto” (PNUD, 2009:13).

En términos de beneficios, el *IDH 2009* constata algunas de las ventajas obtenidas por los migrantes internacionales, comparando el desarrollo humano potencial que tendrían en su lugar de origen con lo que han ganado al trasladarse a países con índices de desarrollo mayores. Así, el *IDH 2009* destaca lo siguiente:

Los migrantes de los países con bajo *IDH* [índice de desarrollo humano] son quienes más pueden ganar y, en efecto, en pro-

medio vieron multiplicarse sus ingresos por 15 (a US\$15,000 por año), duplicaron sus tasas de matrícula en educación (de 47% a 95%) y redujeron la mortalidad infantil en 16 veces (de 112 muertes por cada 1,000 nacidos vivos a siete) [...] el estudio también reveló que la autoselección –la tendencia de que quienes se trasladan son más acomodados y mejor educados– explica sólo una fracción de estas ganancias” (PNUD, 2009:37).

En buena medida, se reiteran algunos de los beneficios que mantienen las personas que migran, por lo general más educadas y con mayores ingresos que las personas promedio de sus comunidades de origen. Esto crea en sí mismo un problema, al dejar en las comunidades a las personas que por su pobreza original no tienen la opción de salir a buscar mejores oportunidades de desarrollo.

*Las propuestas*²

El informe parte del supuesto de que el aporte económico de

²Estas propuestas generales fueron tomadas del capítulo 1. Es de destacar que un conjunto detallado de propuestas de política específicas a cada uno de los seis puntos básicos forma parte del capítulo 5.

los migrantes en la comunidad de destino afecta poco, o casi nada, a los trabajadores locales. A esto hay que sumar las desventajas que enfrentan los migrantes para acceder a los servicios (salud, educación, seguridad social, laboral, familiar, movilidad, entre otros) en las mismas condiciones en que lo hace la población local, acceso que se vuelve particularmente difícil para los trabajadores irregulares. Esto, además, sin tomar en cuenta los costos personales (distanciamiento de las familias, inseguridad, estrés, etcétera) que implica la movilidad internacional.

De ahí se empieza a construir el aspecto normativo del *IDH 2009*, y se aboga por la promoción de políticas eficientes, con las que los gobiernos deben reducir las restricciones al desplazamiento al interior y, sobre todo, fuera de las fronteras. La idea es, al fin, ampliar las alternativas y la libertad de sus habitantes, así como apuntalar el desarrollo humano: crear las condiciones para que las personas puedan tener la vida que quieran elegir.

Así, se destacan seis puntos que buscan beneficiar a los mi-

grantes, las comunidades y los países:

1. Liberalizar las actuales vías de entrada, de modo que más trabajadores puedan inmigrar.
2. Asegurar derechos básicos a los migrantes.
3. Disminuir los costos de transacción de la migración.
4. Encontrar soluciones que beneficien tanto a las comunidades de destino como a los migrantes.
5. Facilitar el movimiento de personas dentro de su propio territorio.
6. Integrar la migración a las estrategias nacionales de desarrollo.

Los primeros puntos de la agenda laboral para liberalizar los canales de entrada a los países serían (PNUD, 2009:15):

- Ampliar los sistemas para el trabajo estacional en sectores como agricultura y turismo, por medio del esfuerzo concertado y participativo de asociaciones gremiales y empleadores. Los gobiernos de los países de origen y destino participarían para acordar la

ejecución de garantías salariales básicas, regulaciones de salud y seguridad, así como disposiciones para visitas reiterativas.

- Aumentar la cantidad de visas para personas poco capacitadas, de acuerdo con la demanda de mano de obra en los países receptores. Esto incluiría la transferibilidad de empleadores, el derecho a la extensión de la estadía de los inmigrantes y una eventual residencia permanente, facilitar viajes de retorno durante el período de vigencia de la visa, así como la movilidad de las prestaciones acumuladas en materia de seguridad social.

Principios que guían la propuesta

La lista de recomendaciones se basa en el supuesto de que al cruzar una frontera internacional, las personas expanden sus oportunidades para mejorar su bienestar y el de sus familias. Esto es así porque se asume que el desarrollo humano es una expresión de la libertad de las personas para llevar la vida que ellas mismas elijan (Sen, 2001). Esta idea es presentada por el PNUD desde hace varios años, y

ha servido de base a programas sociales promovidos o apoyados por el Banco Mundial, como son Inicio Parejo en la Vida y Oportunidades, entre otros.

Extendido a la reflexión de la movilidad humana, el desarrollo, como expresión de la libertad, asume la migración como una acción básica para realizar los planes de vida individuales. Así, a la capacidad de desplazarse se le asigna un valor instrumental que facilita comprender que, efectivamente, la gente se desplaza para mejorar sus oportunidades de vida y que, al hacerlo, privilegia algún tipo de valores por otros. En buena medida, la elección de migrar se ve limitada por las políticas públicas destinadas a regular el movimiento poblacional tanto en los países de origen como de destino. Al decidir migrar, las personas dan prioridad a unos beneficios sobre otros (por ejemplo, la prioridad salarial sobre el acceso limitado a servicios públicos).

Estas barreras al movimiento limitan el valor instrumental de éste, construyendo una paradoja que no es muy bien resuelta en el *IDH 2009*: “Aunque las personas pueden expandir

otras libertades desplazándose y de hecho lo hacen, la medida en que son capaces de hacerlo depende de las condiciones en las que se trasladan, afectando sus ingresos, medios de sustento, salud, educación y empoderamiento" (PNUD, 2009:29).

Y es que, en buena medida, la idea de desarrollo como libertad está basada en lo que algunos autores llaman nacionalismo metodológico (Glick Schiller, 2009). Esta idea se construye a partir de elecciones individuales que se pueden realizar porque cuentan con un empaquetamiento social e institucional, que facilita o restringe las elecciones individuales para realizar la vida que desean. El contexto de este paquete es el Estado-nación.

La migración internacional implica el movimiento de personas –que algunos prefieren ver como trabajadores simplemente– entre naciones. Es cierto que es una elección que permite ampliar las opciones, al tiempo que limita los beneficios sociales que acompañan sus aportes a esas sociedades; también es cierto que, en muchos de los casos, los beneficios se comparan con familias que viven –y a las que quizá refuerzan– en es-

pacios nacionales diferentes. De hecho, es como si se constituyese un desarrollo como libertad transnacional, que representa el mayor desafío en el estudio de la migración y las opciones de política que el fenómeno demanda.

El terreno de la utopía

El trabajo pasa de la promoción de los ideales al reconocimiento de los factores determinantes de algunas políticas. El más obvio es el reconocimiento del Estado-nación, la importancia de las fronteras y el derecho a autodefinir sus sociedades. Aquí se hace entonces un llamado a la solidaridad internacional, la promoción del desarrollo a través de agencias de cooperación internacional, etcétera, que de hecho ya existen. Además de las condiciones de solidaridad, la promoción de una migración ordenada es una preocupación real que afecta el diseño de las políticas.

Las primeras preguntas que se podrían resolver en estas recomendaciones son si las políticas de migración ordenada deben definirse para lograr la promoción de políticas de migración de trabajadores o de

personas que eligen trabajar fuera de sus países para ampliar algunas de sus opciones de desarrollo. No está clara cuál es la posición del PNUD al respecto, lo que dificulta responder cómo deberían ser las políticas que propicien el movimiento humano. Aunque el capítulo cinco –dedicado a las recomendaciones específicas– se centra en retomar temas concretos que tienen largo tiempo en la agenda: la movilidad de los derechos de seguridad social, la transferencia de aportes a las familias, la promoción de programas de empleo temporal, entre muchos otros. Al mismo tiempo, la idea de extender las responsabilidades de una justicia redistributiva

se superponen y naturalmente traspasan las fronteras nacionales; en este sentido no hay contradicción entre la idea de que las sociedades pueden *[sic]* diseñar instituciones con el objetivo primordial de generar resultados justos entre sus miembros y la idea de que quienes forman parte de esa sociedad compartirán la obligación de crear un mundo justo con y para los demás seres humanos que no forman parte de su sociedad (PNUD, 2009:30).

Es decir, ¿los migrantes que aportan su trabajo y, generalmente, recursos a las instituciones de los países de acogida son sólo trabajadores extranjeros temporales, en el mejor de los casos, o irregulares –los expulsan de la comunidad nacional en la que trabajan y aportan, pero no reciben–? ¿Qué espacios de influencia quedan para los países emisores, en caso de que quieran tratar de influir en el fenómeno?

Para todos los que investigamos acerca de este tema, el desafío se vuelve encontrar la manera de definir condiciones en las cuales los aportes de los individuos y los beneficios que reciben de ellos de manera colectiva se extiendan más allá de los límites nacionales. ¿Cómo construir el argumento y la buena práctica que permitan considerar arreglos institucionales para que los trabajadores migrantes –sobre todo los menos calificados– se beneficien del aporte que hacen a una comunidad que no se les reconoce como suya cuando llegan a ella a buscar –para ellos y sus familias– las oportunidades que les permitan tener la vida que valoran?

Bibliografía

- Glick Schiller, N., 2009, *A Global Perspective on Transnational Migration: Theorizing Migration without Methodological Nationalism*, Oxford, Centre on Migration, Policy and Society/ University of Oxford (COMPAS Working Paper wp-09-67).
- PNUD, 2009, *Informe sobre desarrollo humano 2009: Superando barreras: Movilidad y desarrollo humanos*, Nueva York, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo/Palgrave Macmillan.
- Sen, A. (2001), *Development as Freedom* (1a. ed.: 1999), Nueva York, Anchor Books Edition.