

Las migraciones internacionales concitan hoy la atención y el debate público en numerosos países, ya sean origen o destino de estas corrientes humanas. La presencia de estos flujos en el entorno global no es algo nuevo, pues ya en anteriores momentos de la historia —segunda mitad del siglo XIX y comienzos del XX— las migraciones ocuparon un lugar destacado en la agenda internacional. Pese a ello, la relevancia política de las migraciones es hoy indudablemente mayor, siendo analizados sus efectos cada día con mayor detenimiento e interés.

Si las migraciones han pasado a ser un elemento de primer nivel en las relaciones internacionales de numerosos países, la vinculación del fenómeno migratorio con las dinámicas y tensiones propias de los procesos de desarrollo en esta etapa globalizadora son hoy el foco de una importante discusión que ocupa a Gobiernos, organismos internacionales —como las Naciones Unidas, el Banco Mundial o la Comisión Europea—, y a representantes de la sociedad civil, del sector privado o del mundo académico.

Precisamente al análisis de los vínculos entre las migraciones y las dinámicas de desarrollo se refiere este monográfico de la revista DOCUMENTACIÓN SOCIAL. Un número que reúne a especialistas de diferentes nacionalidades y países, que abordan desde distintas perspectivas y a partir de procedencias profesionales y geográficas igualmente dispares, esa compleja relación que existe entre migración y desarrollo. Un recorrido analítico que no se queda en el diagnóstico del fenómeno, para explorar también las vías a través de las cuales se pueden potenciar los efectos positivos de las corrientes migratorias, con un particular acento en las remesas que los emigrantes envían a sus países de origen.

 **Caritas**  
**Española**  
Editores

ISBN 978-84-8440-399-9



Migraciones y desarrollo

DOCUMENTACIÓN SOCIAL

147

# DOCUMENTACIÓN SOCIAL

REVISTA DE ESTUDIOS SOCIALES  
Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

147

octubre-diciembre 2007

## Migraciones y desarrollo

### Monografía

**Tiempo de emigración: factores, prejuicios y consecuencias.**

*José Antonio Alonso*

**Las migraciones del siglo XXI.**

*Jaime Atienza Azcona*

**La vinculación de la emigración y el desarrollo.**

*Luis de Sebastián*

**Remesas, migración y desarrollo: tendencias y dinámicas mundiales.**

*Manuel Orozco*

**Omaha. Migración internacional y desarrollo local en Michoacán y Zacatecas (México).**

*Rodolfo García Zamora y Juan Manuel Padilla*

**La migración senegalesa en España: claves de su contribución al desarrollo.**

*Aliou Diao*

**Organización y movilización social: los migrantes latinos en los EE. UU. y en su organización global.**

*Oscar Chacón*

**La segunda generación no es inmigrante.**

*José Manuel López*

**Bibliografía**

### Tribuna Abierta

**Viviendas y hogares: la propietarización y encarecimiento de la vivienda frenan la formación y diversificación de los hogares.**

*Eliás Trabada Crende*

**Repensando la intervención social.**

*Fernando Fantova*

**Las finanzas internacionales y el desarrollo.**

*Pedro José Gómez*

ISSN 0417-8106

147

# DOCUMENTACIÓN SOCIAL

REVISTA DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

octubre-diciembre, 2007

Director: Silverio Agea

Directora Técnica: Ana Abril Fernández

Edición: **Cáritas Española**. Editores

San Bernardo, 99 bis.

28015 Madrid

Tel. 914 441 006 – Fax 915 934 882

E-mail: [maparicio.ssgg@caritas.es](mailto:maparicio.ssgg@caritas.es)

<http://www.caritas.es>

**Suscripciones:**

Servicio de Publicaciones

San Bernardo, 99 bis.

28015 Madrid

Tel. 914 441 037 – Fax 915 934 882

E-mail: [suscripciones.ssgg@caritas.es](mailto:suscripciones.ssgg@caritas.es)

**Distribución:**

En librerías

Distrifer Libros

Valle de Tobalina, 32, naves 5 y 6

Tel. 917 962 709 – Fax 917 962 677

28021 Madrid

**Condiciones de suscripción y venta:**

**España:** Suscripción a cuatro números: 28,50 euros.

Precio de este número: 11,75 euros.

**Extranjero:** Suscripción Europa: 41,00 euros.

Número suelto Europa: 38,20 euros + gastos de envío.

Suscripción América: 63 dólares

Número suelto a América: 47 dólares + gastos de envío.

**(IVA incluido)**

# Migraciones y desarrollo

*Coordinación del número:*

**JOSÉ ANTONIO ALONSO Y JAIME ATIENZA**

# objetivos

**DOCUMENTACIÓN SOCIAL** es una *revista de ciencias sociales y de sociología aplicada*. Desde su inicio en 1957 aborda las cuestiones referidas al desarrollo social combinando el análisis y el diagnóstico riguroso con la formulación de propuestas para su aplicación.

Este objetivo, que ha mantenido a lo largo de las tres etapas que ha visto en su historia, se concreta en tres ejes temáticos. Uno primero es el análisis de la estructura social y la desigualdad en el que se abordan las temáticas relacionadas con la pobreza y la exclusión, los procesos de desigualdad social y los colectivos desfavorecidos. El segundo, los agentes y los actores sociales, el tercer sector y su papel así como sus políticas y sus propuestas referidas a los ámbitos del desarrollo social, en especial a las estructuras sociales y a la desigualdad. Y el tercero las estructuras internacionales y sus efectos en el desarrollo y en la pobreza en el mundo, así como la cooperación internacional y el papel de los organismos multilaterales para el desarrollo.

Documentación Social realiza un tratamiento monográfico de un tema que constituye la parte central de la revista. Cuenta además con la sección Tribuna Abierta en la que publica tres artículos referidos a los ejes temáticos mencionados. Igualmente tiene una sección dedicada a Documentación y una sección de Recensiones.

Todos los artículos publicados son evaluados de forma anónima por miembros del Consejo asesor.

147

**Director:** Silverio Agea. *Servicios Generales de Cáritas Española*

**Directora Técnica:** Ana Abril Fernández. *Servicios Generales de Cáritas Española*

**Coordinador Ejecutivo:** Francisco Lorenzo. *Fundación FOESSA*

**Consejo de redacción:** Jaime Atienza. *Intermón Oxfam*. José Antonio Alonso. *Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)*. Director *Universidad Complutense de Madrid*. Pedro José Cabrera Cabrera. *Dpto. de Sociología y Trabajo Social. Universidad Pontificia Comillas de Madrid*. Germán Jaraíz Arroyo. *Universidad Pablo Olavides*. Miguel Laparra Navarro. *Dpto. Trabajo Social. Universidad Pública de Navarra*. Manuela Mesa Peinado. *Presidenta de la Asociación Española de Investigaciones para la Paz*. Teresa Montagut Antoli. *Dpto. Teoría Sociológica. Universidad de Barcelona*. Víctor Renes. *Servicios Generales de Cáritas Española*. Enrique del Río Martín. *Director PROEMPLEO Sociedad Cooperativa*. Luis de Sebastián Carazo. *ESADE*. Imanol Zubero. *Dpto. de Sociología. Universidad del País Vasco*. José Manuel López Rodrigo. *Fundación Pluralismo y Convivencia*

**Consejo asesor:** Julio Alguacil. *Universidad Carlos III de Madrid*. Rafael Aliena. *Universidad de Valencia*. Ana Arriba. *Universidad de Alcalá*. Olga Cantó Sánchez. *Universidad de Vigo*. Concha Carrasco. *Universidad de Alcalá*. Pedro Castón Boyer. *Universidad de Granada*. Fernando de la Riva. *Centro de Recursos para Asociaciones de Cádiz y la Bahía*. Carlos García Serrano. *Universidad de Alcalá*. Emilio Gómez Ciriano. *Universidad de Castilla-La Mancha*. Miguel Ángel Malo. *Universidad de Salamanca*. Enrique Lluç Frechina. *Universidad CEU Cardenal Herrera*. Vicente Marbán. *Universidad de Alcalá*. Flavio Marsiglia. *School of Social Work – SIRC Director*. Francisco Javier Moreno Fuentes. *CSIC*. Jesús Pérez. *Universidad de Extremadura*. Begoña Pérez Eransus. *Universidad Pública de Navarra*. Jorge Rodríguez Guerra. *Universidad La Laguna*. José Juan Romero. *ETEA*. Esteban Ruiz Ballesteros. *Universidad Pablo de Olavide*. Eduardo Terrén. *Universidad de Salamanca*. Teresa Torns. *Universidad Autónoma de Barcelona*. Fernando Vidal. *UPCO*. Cristina Villalba Quesada. *Universidad Pablo de Olavide*. Juan José Villalón Ogáyar. *UNED*. Ángel Zurdo. *Universidad de Alcalá*

**Redacción de la Revista:** San Bernardo, 99 bis  
28015 Madrid

Tel. 914 441 317 – Fax 915 934 882  
E-mail: documentacionsocial@caritas.es

© **Cáritas Española**. Editores

ISSN: 0417-8106    ISBN: 978-84-8440-399-9    Depósito Legal: M. 4.389-1971

Preimpresión e impresión: Gráficas Arias Montano, S. A. • 28935 Móstoles (Madrid)

# Sumario

---



Presentación	5
--------------	---



## Monografía

<b>1</b> Tiempo de emigración: factores, prejuicios y consecuencias. <i>José Antonio Alonso</i> .....	11
<b>2</b> Las migraciones del siglo XXI. <i>Jaime Atienza Azcona</i> .....	27
<b>3</b> La vinculación de la emigración y el desarrollo. <i>Luis de Sebastián</i> .....	45
<b>4</b> Remesas, migración y desarrollo: tendencias y dinámicas mundiales. <i>Manuel Orozco</i> .....	63
<b>5</b> Omaha. Migración internacional y desarrollo local en Michoacán y Zacatecas (México). <i>Rodolfo García Zamora y Juan Manuel Padilla</i> .....	81
<b>6</b> La migración senegalesa en España: claves de su contribución al desarrollo. <i>Aliou Dia</i> .....	97
<b>7</b> Organización y movilización social: los migrantes latinos en los EE. UU. y en su organización global. <i>Óscar Chacón</i> .....	115

<b>8</b>	<b>La segunda generación no es inmigrante.</b> <i>José Manuel López Rodrigo</i> .....	<b>129</b>
<b>9</b>	<b>Bibliografía</b> .....	<b>147</b>



### Tribuna Abierta

<b>1</b>	<b>Viviendas y hogares: la propietarización y encarecimiento de la vivienda frenan la formación y diversificación de los hogares.</b> <i>Elías Trabada Crende</i> .....	<b>153</b>
<b>2</b>	<b>Repensando la intervención social.</b> <i>Fernando Fantova</i> .....	<b>183</b>
<b>3</b>	<b>Las finanzas internacionales y el desarrollo.</b> <i>Pedro José Gómez</i> .....	<b>199</b>



### Documentación

<b>1</b>	<b>Tres Informes sobre migraciones: Informe de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, Diálogo de Alto Nivel sobre la migración internacional y el desarrollo y la Declaración de Montevideo.</b> .....	<b>229</b>
----------	--	------------



### Reseñas bibliográficas

<b>1</b>	<b>La Situación del Mundo 2007: Nuestro futuro urbano.</b> <i>The Worldwatch Institute</i> .....	<b>259</b>
<b>2</b>	<b>Empleo e inclusión social.</b> <i>Luis Toharia, Cecilia Albert, Carlos García Serrano, Miguel Ángel Malo, María Ángeles Davia y José María Arranz</i> .....	<b>262</b>
<b>3</b>	<b>Buenas prácticas en la gestión del voluntariado.</b> <i>Observatorio del Tercer Sector</i> .....	<b>264</b>



## Presentación

---

Las migraciones internacionales concitan hoy la atención y el debate público en numerosos países, ya sean origen o destino de estas corrientes humanas. La presencia de estos flujos en el entorno global no es algo nuevo, pues ya en anteriores momentos de la historia —segunda mitad del XIX y comienzos del XX— las migraciones ocuparon un lugar destacado en la agenda internacional. Pese a ello, la relevancia política de las migraciones es hoy indudablemente mayor, siendo analizados sus efectos cada día con mayor detenimiento e interés.

Si las migraciones han pasado a ser un elemento de primer nivel en las relaciones internacionales de numerosos países, la vinculación del fenómeno migratorio con las dinámicas y tensiones propias de los procesos de desarrollo en esta etapa globalizadora son hoy el foco de una importante discusión que ocupa a Gobiernos, organismos internacionales —como las Naciones Unidas, el Banco Mundial o la Comisión Europea—, y a representantes de la sociedad civil, del sector privado o del mundo académico.

Precisamente al análisis de los vínculos entre las migraciones y las dinámicas de desarrollo se refiere este monográfico de la revista DOCUMENTACIÓN SOCIAL. Un número que reúne a especialistas de diferentes nacionalidades y países, que abordan desde distintas perspectivas y a partir de procedencias profesionales y geográficas igualmente dispares, esa compleja relación que existe entre migración y desarrollo. Un recorrido analítico que no se queda en el diagnóstico del fenómeno, para explorar también las vías a través de las cua-

les se pueden potenciar los efectos positivos de las corrientes migratorias, con un particular acento en las remesas que los emigrantes envían a sus países de origen.

El número recorre tres bloques de temas. El primero, de carácter agregado acoge tres artículos. El primero, debido a **José Antonio Alonso** analiza los principales elementos que diferencian las migraciones actuales respecto a las que se produjeron en anteriores períodos de la historia, planteando un marco agregado de efectos económicos asociados a las corrientes migratorias. **Jaime Atienza**, a continuación, profundiza en los elementos definatorios de las migraciones del siglo XXI exponiendo los rasgos que considera fundamentales del momento actual, así como los principales elementos que son sujeto de controversia y debate a escala global —remesas, pérdida de talento, sociedades mestizas, migraciones y cooperación al desarrollo—. **Luis de Sebastián** realiza un análisis de los costes y beneficios que la aventura de emigrar comporta para el emigrante y su familia, planteando una visión integral de las dimensiones que podrían integrar el codesarrollo.

En un segundo bloque está compuesto por tres artículos, que remiten al análisis de los efectos económicos asociados a la presencia de comunidades de emigrantes en la diáspora, con particular atención al tema de las remesas. Comienza este bloque con un artículo de **Manuel Orozco**, que hace una presentación argumentada de las principales tendencias mundiales en materia de envío y utilización de remesas. Parte para ello de un trabajo previo que con otro formato sirvió de base para la discusión del Foro de migraciones y desarrollo de Bruselas, celebrado en junio de 2007, como continuación del Diálogo de Alto Nivel de Naciones Unidas, de septiembre de 2006. A continuación **Rodolfo García Zamora** y **Juan Manuel Padilla** presentan los casos de los estados mexicanos de Michoacán y Zacatecas, analizando la relación entre las migraciones y el desarrollo y abordando la aportación de los propios migrantes a los procesos de desarrollo. Por su parte **Aliou Diao** se centra en el caso de la aportación de los migrantes senegaleses a sus comunidades de origen, adentrándose en las experiencias concretas que se han llevado a cabo en los últimos años por parte de migrantes residentes en España.

Por último, un tercer bloque plantea temas que se relacionan con la construcción de una nueva sociedad con presencia de migrantes. **Óscar Chacón** analiza el caso de las redes de organizaciones de migrantes latinos en los Estados Unidos y sus estrategias de organización, movilización y alianzas para hacerse presentes con vigor en la sociedad norteamericana. Y, por último, **José Manuel López** se adentra en la realidad de la sociedad española que afronta dilemas identitarios nuevos y presenta el reto de una transición suave a una

nueva dinámica cultural y social que permita que las segundas generaciones no se perciban a sí mismas como inmigrantes y que la sociedad comprenda que ya son ciudadanos españoles de pleno derecho, para anticipar problemas habidos en países con experiencias de inmigración más antiguas y controvertidas.

En suma, el monográfico sobre migraciones y desarrollo recorre una variedad de temas, que van desde los derivados de un enfoque general al principio, al análisis de casos nacionales después, para terminar abordando asuntos referidos a la construcción de las sociedades del mañana. Esperamos que el número que ahora se les presenta anime la reflexión y el debate sobre un tema de radical actualidad y previsible vigencia en un entorno temporal que excede la coyuntura.

La Tribuna Abierta nos ofrece un artículo de **Elías Trabada Crende** en el que se realiza un análisis descriptivo y comparativo de varios indicadores cuantitativos referidos al parque de viviendas familiares y los hogares de España y cinco Estados europeos (Alemania, Francia, Holanda, Reino Unido y Suecia), con el propósito de conocer los rasgos diferenciales y los cambios principales que se han producido en ambas esferas del sistema residencial. Un artículo de **Fernando Fantova** en el que se propone una definición de la intervención social entendida como una actividad que se realiza de manera formal u organizada, intentando responder a necesidades sociales y, específicamente, incidir significativamente en la interacción de las personas, aspirando a una legitimación pública o social. Por último, **Pedro José Gómez Serrano** nos ofrece un artículo en el que presenta de forma panorámica la problemática que afrontan los países menos desarrollados en materia de financiación. Para ello, se describen, en primer lugar, los elementos básicos del sistema financiero internacional y la importancia que tiene su buen funcionamiento para impulsar un crecimiento económico sostenido. En segundo término, se analizan los distintos cauces a través de los cuales se canaliza el ahorro desde las economías excedentarias hacia los países empobrecidos, señalando los pros y contras que presenta cada modalidad de financiación tanto para los agentes donantes como para los receptores de los recursos. En tercer lugar, se presenta sintéticamente la evolución de la financiación al desarrollo desde la segunda guerra mundial hasta nuestros días, para concluir con la enumeración de los principales desafíos que, en este terreno, tiene que afrontar la comunidad internacional si quiere que los Objetivos del Milenio sean algo más que una declaración puramente retórica.

La sección Documentación complementa este número con tres informes sobre migraciones: el primero de ellos es un extracto del Informe que en octubre de 2005 elaboró la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internaciona-



## Presentación

---

les: Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar; a continuación, recogemos el Resumen del Diálogo de Alto Nivel sobre la migración internacional y el desarrollo elaborado en octubre de 2006; por último hemos incorporado el texto íntegro de la Declaración de Montevideo que tuvo lugar en noviembre de 2006 con ocasión de la XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno.

JOSÉ ANTONIO ALONSO y JAIME ATIENZA

# Monografía

<b>1</b>	<b>Tiempo de emigración: factores, prejuicios y consecuencias.</b> <i>José Antonio Alonso</i> .....	<b>11</b>
<b>2</b>	<b>Las migraciones del siglo XXI.</b> <i>Jaime Atienza Azcona</i> .....	<b>27</b>
<b>3</b>	<b>La vinculación de la emigración y el desarrollo.</b> <i>Luis de Sebastián</i> .....	<b>45</b>
<b>4</b>	<b>Remesas, migración y desarrollo: tendencias y dinámicas mundiales.</b> <i>Manuel Orozco</i> .....	<b>63</b>
<b>5</b>	<b>Omaha. Migración internacional y desarrollo local en Michoacán y Zacatecas (México).</b> <i>Rodolfo García Zamora</i> .....	<b>81</b>
<b>6</b>	<b>La migración senegalesa en España: claves de su contribución al desarrollo.</b> <i>Aliou Diao</i> .....	<b>97</b>
<b>7</b>	<b>Organización y movilización social: los migrantes latinos en los EE. UU. y en su organización global.</b> <i>Óscar Chacón</i> .....	<b>115</b>
<b>8</b>	<b>La segunda generación no es inmigrante.</b> <i>José Manuel López Rodrigo</i> .....	<b>129</b>
<b>9</b>	<b>Bibliografía</b> .....	<b>147</b>





# Tiempo de emigración: factores, prejuicios y consecuencias

José Antonio Alonso

Catedrático de Economía Aplicada

Director del ICEI

## Sumario

1. Entre la historia y el presente.
2. Fuerzas de empuje y factores inconvenientes.
3. Los efectos de la emigración.
4. A modo de conclusión.
5. Bibliografía.

## RESUMEN

*Las migraciones actuales se apoyan en nuevas dinámicas en muy diferentes ámbitos, que las hacen diferentes en relación con anteriores procesos migratorios. La desigualdad internacional, la dispar dinámica demográfica entre países pobres y ricos, la globalización comercial y financiera en contraste con las restricciones al libre movimiento de personas, el acortamiento de las distancias entre los países por los avances técnicos, la segmentación del mercado laboral, la desestructuración social e institucional en los países en desarrollo y la existencia de fuertes y bien conectadas redes nacionales en la diáspora explican las nuevas dinámicas que hoy se producen en torno a las migraciones internacionales. La emigración internacional tiene efectos notablemente positivos sobre la economía global, aún insuficientemente explorados y en buena medida limitados por el progresivo cierre de las fronteras en los países más prósperos. Conviene adoptar nuevas políticas, más abiertas y audaces para un mejor impacto de las migraciones sobre el desarrollo.*

## Palabras clave:

*Migración, factores, efectos, políticas, prejuicios.*

**ABSTRACT**

*Current migrations are based on new trends in very different spheres which distinguish them from previous migratory processes. International inequality, the uneven demographic trend between rich and poor countries, commercial and financial globalisation in contrast with the restrictions on the free movement of persons, technological advancements which close the gaps between countries, segmentation of the labour market, social and institutional destructuring in developing countries and the existence of strong and well-connected national networks in the Diaspora explain the new trends in international migration today. International migration has notably positive effects on the global economy, which have not yet been sufficiently explored, and which are to a considerable degree limited by the progressive closure of borders in the richest nations. The time has come to adopt new, more open and daring policies to achieve a better impact of migration on development.*

**Key words:**

*Migration, factors, effects, policies, prejudices.*

El cambio de milenio ha venido acompañado por una intensa revitalización de las corrientes migratorias internacionales, hasta el punto de convertir a este fenómeno, junto al libre movimiento de los capitales, en uno de los rasgos caracterizadores del período que nos ha tocado vivir (Alonso 2004). Las extremas condiciones de riesgo en que, en ocasiones, se realiza el acceso de los emigrantes a los países de destino no ha hecho sino teñir el fenómeno de dramatismo, acentuando su proyección mediática y trasladando a la ciudadanía del Norte una visión distorsionada (y sobredimensionada) del fenómeno. Para amplios sectores de opinión se está ante una especie de marea incontenible, de silenciosa e imparable invasión, cuyas desconocidas consecuencias aparecen teñidas por una contradictoria combinación de mala conciencia e irritada susceptibilidad. La realidad, en todo caso, es bastante más modesta. Las cifras de Naciones Unidas hablan de un volumen agregado de emigrantes en todo el mundo equivalente a algo más de 190 millones de personas en 2005: apenas un 3% de la población mundial. Una ratio que empalidece si se pone en comparación con la que representan los flujos de comercio internacional o los movimientos de capital sobre el PIB mundial. El hecho de que el flujo se concentre de manera más destacada en algunos países y esté sometido a una dinámica de expansión notable en los últimos años explica la percepción que algunos sectores de la opinión tienen sobre el fenómeno. En todo caso, la secuencia de los últimos años confirma que nos encontramos ante un flujo inequívocamente expansivo; y, como más adelante se argumentará, llamado a perdurar en el tiempo, prolongando su vigencia más allá de la actual coyuntura.

## 1 ENTRE LA HISTORIA Y EL PRESENTE

El fenómeno al que se alude remite al vivido hace ahora algo más de ciento cincuenta años, cuando millones de europeos decidieron abandonar el Viejo Continente para buscar oportunidades en las jóvenes y feraces tierras americanas (desde Canadá hasta la Patagonia). Los historiadores cifran en cerca de 60 millones el número de personas que, entre 1840 y 1910, se desplazaron desde diversos puntos de Europa a áreas igualmente diversas del continente americano. A este colectivo ha de sumarse otro casi equivalente, de cerca de 50 mi-



llones de asiáticos (principalmente indios y chinos), que en similar período se desplazaron a las costas del sur de Asia, de África austral y oriental y, en menor medida, de América Latina y El Caribe. Dada la población mundial existente en aquel momento, las cifras antes ofrecidas hablan de un fenómeno de una intensidad muy superior a la actual. Así pues, aunque estamos ante una etapa de masivas migraciones, la humanidad ya vivió fenómenos similares —y aun de magnitud relativa superior— en momentos precedentes. Lo que debiera servir para desdramatizar el presente y para aprender de lo sucedido en el pasado.

A este respecto, los historiadores sugieren que, más allá de los costes sociales y personales que el fenómeno de la emigración siempre acarrea, el masivo desplazamiento trasatlántico constituyó una poderosa fuerza de nivelación entre países, de aminoración de desigualdades, de equilibrio internacional. De hecho, la emigración fue responsable de cerca del 60% de la convergencia producida en las retribuciones salariales entre los lugares de origen y destino de esos flujos humanos. Es decir, la emigración no sólo ofreció oportunidades a las personas que la protagonizaron, sino también ayudó a disminuir las distancias retributivas existentes entre ambos continentes. Aunque esto no ha sido así en todos los casos. Como analizó en su día Lewis, no es tan claro que la emigración asiática tuviera un papel similar en la reducción del desequilibrio internacional. Lo cual tiene que ver con las condiciones en las que esta emigración se produjo —muy cercanas a la servidumbre— y con los lugares y actividades a las que se orientó. En suma, las circunstancias en las que se produce el fenómeno pueden ser cruciales a la hora de determinar sus consecuencias.

La comparación realizada en los párrafos precedentes es oportuna para advertir que nos encontramos ante un fenómeno que no es nuevo en la historia. No es casual, además, que ambos episodios migratorios coincidan con sendas etapas de acelerado avance globalizador en la economía internacional: pues es bien conocido que en los años finales del siglo XIX, como sucede en la actualidad, se avanzó notablemente en los niveles de interdependencia internacional a través de una intensificación de los flujos internacionales de mercancías, capitales, ideas y personas. Lo que sugiere que la activación de los flujos migratorios se conforma como una de las dimensiones —acaso la menos consolidada— del proceso de globalización en curso.

Pero tan relevante es esa constatación como advertir acerca de las diferencias que separan ambas oleadas migratorias, la decimonónica y la actual. Cinco son los rasgos diferenciales que interesa subrayar aquí:

- En primer lugar, como se ha señalado, buena parte de la emigración del siglo XIX se produjo entre países que tenían *similares niveles de renta*: era



una emigración Norte-Norte (por ejemplo, del Reino Unido a Estados Unidos o de Italia a Argentina); o, en el caso asiático, una emigración Sur-Sur (por ejemplo, de India a Sudáfrica). En la actualidad, sin embargo, el grueso de la emigración procede del Sur (es decir, de los países en desarrollo) y se dirige hacia el Norte (países desarrollados). Es cierto que hay también un importante flujo de emigración Sur-Sur, pero aun en este caso el movimiento se produce entre países con diferencias perceptibles en sus niveles de rentas per cápita respectivas. Cabría decir que en la explicación de la emigración en siglo XIX no influía tanto la distancia entre las rentas promedio de los países afectados cuanto el diferencial de oportunidades de empleo y de promoción personal y familiar que el tránsito migratorio propiciaba. Se emigraba a países con baja densidad demográfica, donde abundaban recursos y, por tanto, oportunidades de progreso. Hoy, sin embargo, la emigración aparece muy centralmente —aunque no de forma exclusiva— gobernada por el diferencial de renta entre países: lo que no es sino otra forma de decir que la desigualdad internacional está en la base explicativa del fenómeno.

- En segundo lugar, caracteriza a la emigración actual su *más acusada feminización*. Los datos —hasta donde son fiables— indican que la emigración trasatlántica en el siglo XIX estaba predominantemente compuesta de varones, en tasas que se situaban entre los dos tercios y los cuatro quintos del total de la población migrante. Algo similar —o, incluso, más acusado— sucedía con la emigración asiática. La mujer tenía una mayor presencia en los casos de emigración familiar o de reagrupamiento posterior del núcleo familiar, pero no se constituía, salvo en proporciones menores, en agente individual activo de la emigración. Hoy, sin embargo, esto ha cambiado: de hecho, cerca de la mitad (algo más del 49%) del total de los emigrantes existentes en el mundo son mujeres. Y muchas de ellas asumieron en solitario la experiencia migratoria.
- En tercer lugar, también es un rasgo caracterizador de la emigración actual la mayor *diversidad étnica y cultural de las corrientes humanas implicadas*. No es que en el pasado no existiera esa diversidad, pero se manifestaba de un modo menos visible. La base étnica y cultural de los emigrantes europeos no era muy distinta de la de buena parte de los pobladores de los países a los que esa emigración se dirigía. Y otro tanto pasaba, si acaso de un modo no tan claro, en parte de la emigración asiática que se dirigía hacia las zonas periféricas de ese continente. Hoy, sin embargo, la diversidad étnica y cultural es muy superior: lo que no es sino la consecuencia de haber convertido la emigración en un fenómeno global, que alimenta corrientes que a todos los países afectan.



- En cuarto lugar, caracteriza al fenómeno el dar lugar al recurrente *embolsamiento de población inmigrante en condiciones irregulares*. Se trata de un rasgo relativamente nuevo de la emigración, que era virtualmente desconocido en el siglo XIX. Se quiera o no, ha de reconocerse que se emigraba mucho más libremente en el pasado que en la actualidad: no había entonces ni pasaportes, ni regulaciones migratorias, ni leyes de extranjería. La emigración irregular empieza a producirse como fenómeno significativo en la década de los veinte del siglo pasado, cuando se endurece la política migratoria norteamericana, a través de la aplicación de un sistema de cuotas por lugar de procedencia de los inmigrantes. Desde entonces, no hay país receptor que no acumule un colectivo —más o menos amplio, según los casos— de inmigrantes en situación irregular. La consecuencia de esa incómoda realidad es el recurrente recurso que todos ellos han tenido que hacer a regularizaciones más o menos masivas.
- Finalmente, caracteriza a la emigración actual su capacidad para *generar redes sociales* por encima de las fronteras nacionales. En el pasado, el contacto entre la comunidad de origen y la diáspora en destino era más bien un hecho esporádico y excepcional. A lo más se traducía en una o dos cartas al año y en una visita cada lustro a los familiares en el país de origen. Hoy, sin embargo, los avances en las tecnologías de la comunicación permiten que el contacto entre origen y destino, entre familias y emigrantes, se produzca casi diariamente. De este modo la emigración se ha convertido en una potente fuente generadora de capital social transnacional.

## 2 FUERZAS DE EMPUJE Y FACTORES INCONVENIENTES

Antes se ha dicho que la emigración masiva es un fenómeno llamado a quedarse con nosotros durante un largo período de tiempo. Semejante afirmación no es caprichosa: responde a la vigencia previsible de los factores que la alimentan. Expuestos muy sucintamente, se trata de los ocho siguientes<sup>(1)</sup>:

- La magnitud y evolución de la *desigualdad internacional*: mientras la relación entre salarios entre destino y origen sigan en ratios que se mueven, en paridad del poder adquisitivo, entre 2 a 1 y 4 a 1, es difícil que no haya un poderoso estímulo a la emigración. El tránsito entre fronteras

(1) Sigo aquí muy de cerca a Pritchett (2006).

puede hacer que un joven de 25 años multiplique por cerca de tres el valor actualizado de sus rentas, incluso bajo el supuesto de que en ambos casos —origen y destino— desempeñe un trabajo no cualificado.

- La dispar *dinámica demográfica*: el mundo en desarrollo tiene una demografía viva, con amplias cohortes de población joven que busca formación y empleo, mientras, por el contrario, en el mundo desarrollado los procesos de envejecimiento son manifiestos. Un solo dato, mientras en los países de África Subsahariana los estratos menores de 15 años superan el 40% de la población, esa ratio apenas supera el 15% en el caso de los países de la UE. No es extraño, por tanto, que los países desarrollados requieran de mano de obra procedente del mundo en desarrollo para alimentar su crecimiento.
- Globalización del *resto de las transacciones*: no parece razonable pretender habitar un mundo integrado y abierto para todo, excepto para las personas. A medida que el mundo se articula a escala internacional a través de una mayor libertad para el intercambio, es lógico que también se demanden dosis crecientes de libertad para el movimiento de las personas. La emigración es una de las dimensiones —probablemente inescindible— del proceso de globalización en curso.
- *Acortamiento de las distancias*: la revolución en los medios de comunicación y de transporte ha hecho más fácil y accesible el tránsito de las personas, de las mercancías y de las ideas por encima de las fronteras. Se reduce el coste de acceso a un país, reduciendo uno de los factores que opera como restricción de la emigración.
- *Segmentación del mercado laboral*: uno de los factores que animan el proceso migratorio es la segmentación de los mercados de trabajo en el Norte. A través de ese proceso se han ido generando ocupaciones que, por sus características, si bien no son contempladas como ofertas aceptables por los residentes nacionales, constituyen ventanas de oportunidad para el empleo de los inmigrantes.
- *Desestructuración social e institucional* en los países en desarrollo: la emigración supone una *salida individual* cuando se ve como difícil articular una *voz colectiva* que aliente el cambio social. La emigración es una consecuencia también de la ruptura de los lazos tradicionales y colectivos y de la ausencia de proyectos colectivos e individuales de progreso en el país de origen. Por este motivo, el fenómeno se incrementa en los casos de crisis y descomposición social de los países afectados.
- Presencia de *redes nacionales en la diáspora*: finalmente, anima el proceso migratorio la existencia de una comunidad amplia de nacionales resi-



dentes en los países de destino. Estas comunidades crean redes de protección que ayudan a aminorar el coste de acceso al país de destino y facilitan la búsqueda de trabajo, estimulando por esta vía el proceso migratorio. De hecho, este factor es el que hace que la emigración tenga una dinámica hasta cierto punto acumulativa, concentrando los nacionales de un país en entornos geográficos definidos.

Los aspectos mencionados no agotan la posible relación de factores que estimulan el proceso migratorio, pero son algunos de los más importantes. Es relevante señalar que ninguno de los factores apuntados tiene visos de ser corregido en el más inmediato futuro. Antes bien, la tendencia más visible de alguno de ellos es la de su más vigorosa presencia, a medida que se avanza en el proceso de globalización. Es más, si se considera la participación de las diversas regiones del mundo en desarrollo en las corrientes migratorias, se advertirá que alguna de ellas (es el caso particular de África Subsahariana) no ha hecho más que iniciar su trayectoria migratoria. En el futuro lo único que cabe esperar, incluso aunque África logre un cierto desarrollo, es que crezca (no que disminuya) la emigración africana de carácter intercontinental. Lo que sugiere que la emigración es un fenómeno en absoluto coyuntural: estamos ante un fenómeno de largo aliento, que ha venido para acompañarnos, probablemente, durante unos cuantos lustros.

Ahora bien, dado que nos enfrentamos a un fenómeno duradero, es bueno que se promuevan en la sociedad aquellas actitudes e ideas adecuadas para afrontar los cambios que la emigración comporta, abandonando miedos y falsos prejuicios. Con la misma voluntad sistematizadora, señalaría ocho ideas manifiestamente inconvenientes, ocho concepciones que conviene remover. Expuestas sucintamente:

- Suponer que la *nacionalidad es una base legítima para la discriminación*: es decir, pensar que los derechos fundamentales que definimos en el marco de nuestro Estado nacional limitan su vigencia al seno de nuestras fronteras. Que la libertad o el respeto a la dignidad de las personas son derechos que debemos defender sólo si quien los reclama forma parte de nuestra comunidad política. Es claro que un mundo crecientemente integrado, con fronteras crecientemente porosas y donde se ha suscrito un cuadro de derechos para todos los seres humanos, semejante concepción es difícil de sostener.
- Entender que la *proximidad es un fundamento aceptable de la responsabilidad moral*: suponer que uno debe implicarse en la defensa de los derechos sólo de aquellas personas con las que se mantienen lazos de cercanía (física o afectiva). Es natural que la proximidad constituya un factor que



aliente la emotividad (convivir con quien sufre conmueve más que imaginar el sufrimiento) e, incluso, puede ser razonable suponer que la dimensión de la respuesta esté condicionada por la cercanía del afectado (haré un mayor esfuerzo por tratar la enfermedad de un hijo que de un joven en abstracto). Pero es difícil que la distancia pueda convertirse en fundamento de un determinado juicio moral.

- Asumir que la *responsabilidad respecto a los objetivos de desarrollo se refiere a países, pero no necesariamente a las personas*: suponer que nuestro compromiso es otorgar ayuda internacional a los países para que tengan más oportunidades de desarrollo, pero no necesariamente responsabilizarnos de la suerte de las personas de esos países individualmente consideradas. Un supuesto que contradice la propia concepción del desarrollo, muy centralmente basada —como argumenta Sen— en la ampliación de los derechos y oportunidades de las personas. El equivocado juicio antes mencionado es el que explica que las organizaciones especializadas en cooperación al desarrollo apenas trabajasen, en el pasado, con las comunidades de emigrantes en destino. Y, viceversa, que las organizaciones especializadas en trabajar con emigrantes apenas se preocupasen por las intervenciones de desarrollo. Todo ello a pesar de que es bien reconocida la conexión entre ambos fenómenos.
- Suponer que el movimiento internacional de las personas es innecesario para promover la igualdad y el desarrollo, ya que basta con alentar el *libre movimiento de los capitales*: al fin, se supone que el mercado hará que el capital fluya desde donde abunda hacia donde escasea, alimentando la inversión y el crecimiento de los países más pobres. A este argumento se le pueden ofrecer dos respuestas complementarias. La primera es que, incluso aunque fuese cierto el supuesto, la acción de la emigración contribuiría a acelerar el proceso de convergencia internacional. Pero, además, en segundo lugar, es que el supuesto sobre el que se construye la argumentación no se corresponde con la realidad. Los datos revelan que el capital es notablemente selectivo, de modo que nada garantiza que fluya hacia los países más pobres del planeta. Para estos países la emigración se presenta como una oportunidad.
- Aceptar que la inmigración necesariamente *desplaza de sus puestos de trabajo a los nacionales*: como si de un juego de suma cero se tratara, se supone que un incremento en el número de los inmigrantes supondrá un aumento equivalente de los nacionales desempleados. No obstante, los datos no confirman semejante previsión. Como antes se ha dicho, buena parte de los inmigrantes pasan a ocupar puestos de trabajo en sectores que no son considerados como una oferta efectiva ni deseable para los



nacionales. Los estudios estadísticos tienden a confirmar esta impresión, al revelar la limitada conexión existente entre inmigración y desempleo (aunque la haya entre inmigración y movilidad laboral).

- Considerar que los emigrantes son una *carga porque presionan sobre los servicios sociales*: una impresión que se alimenta en la percepción de que los inmigrantes y sus familias nutren las listas de espera en colegios, hospitales o servicios sociales. No obstante, ese juicio no tiene en cuenta que los inmigrantes regulares son también contribuyentes efectivos al sistema de seguridad social. Y que, por su estructura de edades, su contribución neta (deducidos los gastos) suele ser incluso superior a la de los nacionales, al ser mayor la proporción de los que están en edad activa. Tal es lo que sucede en España, donde los inmigrantes han contribuido al crecimiento del PIB en casi un 40% en el último lustro; y cuya aportación neta a las cuentas públicas es manifiestamente positiva (cerca del 50% del superávit del año 2005).
- Aceptar que la *permissividad en el movimiento de las personas disminuye los niveles de seguridad*: un juicio que se alimenta por la conexión que, en ciertos casos, se realiza entre inmigración y delincuencia. Es necesario reconocer que avanzar en los grados de libertad siempre comporta riesgos, pero el modo de enfrentarse a ello no es reducir la libertad conseguida, sino mejorar los sistemas de prevención, penalización y control. Lo mismo sucede con los capitales: también en este caso la libertad trajo como consecuencia un incremento de las posibilidades de acción de la delincuencia financiera, pero nadie utilizaría semejante argumento para impugnar la liberalización. Lo mismo cabe decir respecto a la emigración.
- Entender que la emigración incrementa el *riesgo del conflicto cultural*: se supone que los nacionales se sentirán amenazados por la presencia de poblaciones procedentes de culturas ajenas, al tiempo que éstas tratarán de proteger sus tradiciones frente a las costumbres importadas por los inmigrantes. De nuevo en este caso es necesario reconocer que la inmigración incorpora elementos de complejidad en el tejido social, que requiere de una respuesta más activa de apertura, integración y diálogo. Pero ese esfuerzo enriquece a la sociedad y la hace potencialmente más plural y dinámica.

De nuevo, los puntos anteriores no agotan los posibles prejuicios que dificultan una comprensión más cabal y positiva de la emigración, pero apuntan a los que de una manera más generalizada se presentan en las sociedades receptoras. Cambiar estas ideas es tarea de todos; y constituye un buen punto de

partida para tratar de generar una actitud positiva ante el fenómeno migratorio.

### 3 LOS EFECTOS DE LA EMIGRACIÓN

Buena parte de los juicios emitidos en las páginas precedentes descansan en un supuesto que conviene explicitar: hemos partido de la base de que, más allá de casos puntuales, la emigración es globalmente positiva para el sistema internacional y para los países y las personas que la protagonizan. ¿Existen bases para semejante supuesto?

La Economía aporta ciertos argumentos para responder afirmativamente al anterior interrogante. Al igual que sucede con el comercio o con los movimientos de capital, la emigración permite incrementar la eficiencia agregada del sistema internacional al propiciar que la fuerza de trabajo se desplace desde donde abunda y es poco productiva (se le retribuye con bajos salarios) hacia donde escasea y es más productiva (y, por tanto, mejor remunerada). Como consecuencia de semejante tránsito, se incrementan las posibilidades de agregar bienestar material al sistema internacional.

Por supuesto, la argumentación es notablemente estilizada y simple, pero apunta un factor relevante en la explicación de los flujos migratorios. Al fin, estos predominantemente parten de países en desarrollo, donde la población abunda y es mal retribuida, y se dirigen hacia países desarrollados (o de mayor renta relativa), donde la población escasea, en términos relativos, y se retribuye mejor. Ahora bien, ¿hay forma de determinar el impacto que ese incremento de eficiencia tendría sobre la economía internacional?

Dos parejas de investigadores, Hamilton y Whalley (1984) y Moses y Letnes (2002), en dos momentos distintos, intentaron estimar el impacto potencial en términos del PIB mundial que se derivaría de asumir una plena libertad en el movimiento de personas. Aunque el supuesto era un tanto extremo, los resultados fueron verdaderamente espectaculares: con parámetros no muy exigentes, la plena libertad de movimiento de personas podía tener como consecuencia, en el mejor de los casos, una duplicación del PIB mundial y en el caso más modesto daba lugar a un incremento cercano al 6% del PIB. El potencial de mejora de eficiencia agregada que encerraba la emigración era, por tanto, impresionante.

Más recientemente, el Banco Mundial hizo un nuevo estudio con supuestos más cercanos a la realidad. Supone el Banco Mundial que las necesidades de empleo crecen en los países desarrollados a un ritmo del 3% anual y calcu-



lan el efecto que se derivaría de que los puestos de trabajo se cubriesen con inmigrantes. El resultado es más modesto, pero igualmente notable: entre el 0,6 y el 1,2% del PIB mundial. Una mejora de eficiencia que supera a la que cabría esperar del mejor de los resultados posibles de la Ronda Doha de Desarrollo que se negocia en el seno de la OMC. En suma, la emigración encierra un potencial de mejora de la eficiencia a escala internacional incontestable.

Ahora bien ¿cómo se reparten esos beneficios? También la investigación del Banco Mundial nos arroja pistas para, con todas las cautelas, identificar ganadores y perdedores potenciales de una mayor libertad migratoria. Pues bien, los principales ganadores serían los propios emigrantes: no podía ser de otra forma, dado que son ellos los que asumen los costes que comporta el acceso a mayores oportunidades de progreso. En segundo lugar, es el país de origen el que acumula mayores beneficios, seguido, en tercer lugar, por los residentes del país de destino de los emigrantes. De nuevo se confirma el efecto nivelador de la emigración internacional. Y ¿quiénes pierden?: pues los emigrantes previos (y algunos sectores nacionales en empleos sustitutos) que son los principalmente desplazados por las nuevas cohortes de emigrantes que accedan al país.

Hasta aquí son los efectos directos de la emigración los que se han considerado, pero también existen efectos indirectos que inciden sobre las posibilidades de desarrollo de los países de procedencia. Algunos son positivos, como las remesas de los emigrantes, otros negativos, como la pérdida de capital humano que la emigración comporta. Veamos brevemente ambos aspectos.

Las remesas de ahorro que los emigrantes envían a sus familias constituyen uno de los flujos internacionales que han tenido un comportamiento más previsible y expansivo en los últimos años. En concreto, el Banco Mundial estima en 206 mil millones de dólares las remesas que, en 2006, los emigrantes enviaron a sus países de origen. Para tener una dimensión relativa de la cifra ofrecida, conviene subrayar que multiplica por dos la propia de la AOD en ese mismo año. Es decir, la solidaridad intrafamiliar duplica la dimensión propia de la solidaridad interestatal. Se trata, además, de un flujo aceptablemente expansivo, ya que en 1995, una década atrás, las remesas apenas alcanzaban los 58 millones de dólares (es decir, el flujo se multiplicó por 3,5 en el período). Las cifras correspondientes de la AOD serían de 59 y 104 millones de dólares, respectivamente (es decir, apenas se duplicó en similar período). Por último, caracteriza a las remesas un cierto carácter redistributivo a escala internacional que interesa subrayar. No son los países más pobres los que reciben mayores flujos de remesas; en general, los principales receptores son países de renta media. No obstante, el peso relativo de las remesas en el total de los recursos

financieros recibidos del exterior es tanto mayor cuanto más pobre es el país. Lo que otorga a las remesas un atributo adicional como mecanismo de financiación del desarrollo.

No obstante, hay quienes piensan que las remesas tienen un efecto menor sobre los países que las reciben, al ser destinadas por las familias a nutrir sus gastos corrientes e, incluso, gastos suntuarios poco explicables en un contexto de pobreza. Partamos, como es obvio, de reconocer que las remesas son un flujo privado y, por tanto, los legítimos decisores sobre su uso son aquellos que las han generado. Además, desconsiderar el valor de ciertos gastos corrientes puede ser erróneo, en la medida en que algunos de ellos (como vestido, alimentación, atención médica o higiene en el hogar) pueden ser cruciales para mejorar los niveles de vida y productividad de la familia. Pero, más allá de estos factores, es que la impresión antes enunciada puede estar fundada en observaciones parciales o sesgadas. En concreto, la opinión crítica sobre el uso de las remesas se basa en los resultados de encuestas realizadas a las familias de los emigrantes preguntándoles por el uso que dan a las remesas que reciben. Esta forma de enfocar los estudios quizá no sea la más adecuada, porque lo relevante no es a qué dedican las familias las remesas, sino cómo recomponen el presupuesto familiar por el hecho de recibirlas. Cuando el análisis se hace desde esta perspectiva más agregada, se observa que la presencia de gastos inversores (incluido la enseñanza de los hijos) se incrementa en las familias receptoras de remesas. Al tiempo que se confirma que las remesas contribuyen a reducir la pobreza (aunque no necesariamente la desigualdad) y a aminorar los niveles de vulnerabilidad de las familias. Dos resultados de notable importancia para mejorar las oportunidades de desarrollo de las personas.

Si las remesas constituyen el efecto positivo de la emigración, la pérdida de capital humano es su parte más negativa. Es conocido que la emigración es altamente selectiva, afectando a la población más joven, con más capacidad de iniciativa y con mayores niveles de formación respecto a la población de origen. Es decir, a través de la emigración el país está perdiendo un segmento de su población singularmente valioso. Especialmente relevante es la pérdida de personal formado que por esta vía sufren los países en desarrollo. Dadas las carencias que estos países tienen en la formación de recursos humanos y lo costoso que les resulta mantener sus sistemas educativos, se trata de una pérdida de enorme relevancia. Máxime si tiene en cuenta que los recursos humanos formados son un input básico para la generación de instituciones; un componente obligado para toda estrategia de desarrollo con posibilidades de éxito.

Ahora bien ¿se produce efectivamente este proceso? Lamentablemente la respuesta es afirmativa. Todos los estudios sobre niveles de formación de la población emigrante confirman que, en promedio, son superiores a los de la



población de origen. Es más, se percibe que el nivel de formación de los emigrantes se ha elevado con el tiempo, de modo que esta pérdida de capital humano afecta en mayor medida a las emigraciones más recientes. A ello han contribuido no sólo los cambios en la oferta migratoria, sino también el tono de las políticas de los países receptores, algunas de ellas claramente selectivas en beneficio de la población mejor formada.

Que la población emigrante tenga mayores niveles de formación que la media de su país de origen es esperable, ya que el emigrante necesita tener un patrimonio móvil con el que enfrentarse a los costes y riesgos que comporta la experiencia migratoria. La formación es uno de los patrimonios más fácilmente trasladables por encima de las fronteras; y es un recurso para reducir el riesgo de acceso al mercado laboral en el mercado de destino. Por ello, el diferencial de los niveles de formación de la población emigrante (respecto a la de su país de origen) es tanto mayor cuanto más elevados son los costes de acceso y los riesgos que comporta la emigración. Lo que explica, por ejemplo, que entre la población emigrante en Estados Unidos el diferencial sea mayor en el caso de la emigración africana o asiática que en la de procedencia mexicana. Así pues, a través de esta vía los países en desarrollo pierden una parte —parte importante, por cierto— de sus recursos y activos para el desarrollo. Los países desarrollados debieran ser más conscientes de este efecto y evitar políticas agresivas de captación de profesionales (como médicos e informáticos) en los países en desarrollo.

## 4 A MODO DE CONCLUSIÓN

A lo largo de las páginas anteriores se ha tratado de argumentar que la emigración es un fenómeno llamado a convivir con nosotros durante un dilatado período de tiempo. Es un fenómeno que encierra un potencial de progreso para el conjunto del sistema internacional, pero también puede comportar costes para quienes lo protagonizan y para los países de donde proceden y hacia donde se dirigen los flujos. Por ello es necesario poner en marcha políticas inteligentes destinadas a potenciar los efectos positivos y atenuar los negativos que la emigración genera. Para hacerlo es necesario mantener una actitud adecuada frente al fenómeno, removiendo prejuicios e ideas inconvenientes. No se trata de alimentar visiones ingenuas acerca de un fenómeno que es necesariamente complejo. Más bien lo que se sugiere es que la mirada trascienda el interés más miope y la actitud más acomodaticia, para identificar las potencialidades de cambio social y de enriquecimiento colectivo que la emigración encierra.



## 5 BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO, J. A. (ed.) (2004). *Emigración, pobreza y desarrollo*, Editorial Catarata, Madrid.
- BANCO MUNDIAL (2006). «Economic Implications of Remittances and Migration», *Global Economic Prospects*, 2006.
- HAMILTON, B., y WHALLEY, J. (1984). «Efficiency and distributional implications of global restrictions on labour mobility», *Journal of Development Economics* 14; 61-75.
- MOSES, J. W., y LETNES, B. (2002). «The economic cost to international labour restrictions», *WIDER Conference*, septiembre de 2002.
- PRITCHETT, L. (2006). *Let their people come*, Center for Global Development, Washington.





---

# Las migraciones del siglo XXI

---

**Jaime Atienza Azcona**

*Economista, responsable del programa de Relaciones Económicas Internacionales en el Centro de Estudios sobre América Latina y la Cooperación Internacional de la Fundación Carolina.*

*jaimetienza@yahoo.es*

## Sumario

- 
1. Introducción.
  2. Las anteriores etapas de las migraciones internacionales.
  3. Las migraciones del presente.
  4. Factores explicativos y restricciones de la actual etapa migratoria.
  5. Elementos diferenciales de las migraciones actuales.
  6. La era de las migraciones: la visión de Castles y Miller.
  7. Consideraciones finales.
  8. Bibliografía.
- 

## RESUMEN

*Las migraciones internacionales han sido un elemento relevante de la vida humana desde hace al menos dos siglos. Las migraciones del siglo XXI, si bien en su magnitud son comparables a las de otros períodos, tienen rasgos nuevos que hacen que su relevancia política, económica y social sea mayor. La llegada de recursos a los países de origen a través de los migrantes —las remesas— es un primer elemento diferenciador. La generalización de las sociedades mestizas en un mundo global, frente a contados casos de migración relevante en el pasado, es otro factor determinante. Las trabas a la emigración desde los países más ricos y el consecuente aumento de la migración por cauces irregulares es otro elemento definitorio del actual período. Las políticas públicas migratorias y de cooperación están en fase exploratoria pero ocupan un lugar destacado en la agenda política actual y de futuro.*

### **Palabras clave:**

*Migración, remesas, políticas, desarrollo.*



## **ABSTRACT**

*International migrations have been a key aspect of human life for at least two centuries. The migrations of the twenty-first century, although they are comparable in size to that of other periods, have new characteristics which make them more politically, economically and socially relevant. The arrival of resources to countries of origin via migrants, in the form of remittances, is the first distinguishing element. The generalisation of mixed societies in a global world, as compared to the relatively few cases of significant migration in the past, is another major factor. Obstacles to immigration from rich countries and the subsequent increase in illegal immigration is another element that defines the current period. Public migratory and cooperation policies are in an exploratory phase, but are high on the current and future political agenda.*

### **Key words:**

*Migration, remittances, policies, development.*

# 1 INTRODUCCIÓN

Las migraciones internacionales son a día de hoy una de las grandes cuestiones presentes en la realidad política económica y social de buena parte de los países del planeta. De hecho, podría señalarse que, si bien las magnitudes y el vigor de los procesos migratorios que se producen hoy son comparables a los habidos en etapas anteriores de la historia, su relevancia resulta ser mucho mayor, y es precisamente al analizar los factores que explican los actuales procesos migratorios y sus rasgos más destacados cuando encontramos las razones que explican esa mayor trascendencia.

Como hemos señalado, las cifras con las que contamos —190 millones de personas residiendo fuera de su lugar de nacimiento, el 3% de la humanidad— son importantes, pero en todo caso no superiores, proporcionalmente, a las de la anterior gran etapa migratoria, el período 1850-1910. De modo que no son las magnitudes —aunque como señalaremos más adelante, las cifras reales están muy por encima de los datos más fiables con que contamos— sino el papel de las migraciones en las dinámicas de desarrollo de los países de origen y destino lo que explica la relevancia pública alcanzada por el fenómeno migratorio en este comienzo del siglo XXI.

Así, en la actual etapa de globalización económica se está produciendo también una globalización de las migraciones que contribuye a explicarnos la trascendencia global que alcanza hoy el fenómeno migratorio en todas las regiones del planeta, sin excepción.

Vivimos una etapa de un crecimiento económico global que deja al margen a cientos de millones de personas, con profundas desigualdades entre países y al interior de los países, y sobresalientes diferenciales de renta en muy pocos kilómetros de distancia. En las últimas dos décadas se ha producido una segunda revolución de las comunicaciones, particularmente profunda en el aumento de la capacidad de comunicación a distancia a bajo coste y en el aumento y abaratamiento de las conexiones de transporte, sectores ambos que operan como potenciadores de las migraciones.

Precisamente esa incrementada capacidad de comunicación inmediata y a distancia, es un factor diferenciador de la actual etapa migratoria respecto a



otras anteriores: permite un contacto permanente y cotidiano que no fue posible en anteriores fases, cuando la emigración era una aventura que implicaba una casi total desconexión con los lugares y familiares de origen. Esta nueva realidad hace posible el mantenimiento de vínculos económicos y humanos, que se han desvelado muy trascendentes, llegando las remesas a constituirse en uno de los flujos financieros más importantes que llegan a los países en desarrollo.

La generalización de las migraciones a todas las regiones del planeta y a un alto número de países constituyen tal vez el rasgo diferenciador más destacado del actual período respecto a anteriores etapas migratorias, en que las mismas se encontraban circunscritas a un número más bajo de países o regiones. En consecuencia, está creciendo a un ritmo consistente el número de países y ciudades con sociedades mestizas y en proceso de cambio social, y España y numerosas poblaciones de nuestro país son un buen ejemplo.

La evolución hacia sociedades crecientemente diversas comporta importantes costes sociales de adaptación a los que se están enfrentando Gobiernos y sociedades, y en ocasiones esos costes son magnificados y planteados como elemento de controversia con un componente ideológico o racista de rechazo a la inmigración. A ello ha venido a contribuir un último factor, que ha trasladado la cuestión migratoria con mayor fuerza a la agenda de la seguridad global: la efectiva implicación de unos pocos ciudadanos de origen extranjero en atentados terroristas vinculados a *Al Qaeda* ha abierto la puerta a la adopción de una aproximación predominantemente securitaria a una de las grandes cuestiones socioeconómicas de nuestro tiempo.

## 2 LAS ANTERIORES ETAPAS DE LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES

Alonso (2004) se refiere a dos grandes etapas de expansión de las migraciones internacionales, que coinciden con dos etapas globalizadoras de la historia de la economía. La primera es la que tiene lugar en el período 1820-1910 y la segunda es la que va desde 1950 hasta hoy. Ambas etapas comparten dos rasgos, junto con la magnitud significativa de las migraciones: la reducción de los aranceles y de los costes de transporte, y el importante aumento de los movimientos de capitales.

Obviamente son muchos los rasgos que diferencian ambas etapas, entre otros la rapidez en el desarrollo y la profundidad de la transformación en relación a los factores mencionados. Ahora bien, en la primera etapa glo-

balizadora las migraciones se produjeron principalmente desde las regiones deprimidas del mundo industrializado —aunque no existen registros claros, diferentes autores hablan de 50 millones de emigrantes europeos llegados a América en el período 1860-1910— que se dirigieron a regiones poco pobladas en países en fase de despegue económico —Estados Unidos, Australia— o de países menos industrializados, como los de América Latina.

Esas migraciones precisamente llegaron también a América por las crisis de desarrollo o por las circunstancias políticas que se producían en Europa. Millones de españoles, italianos, polacos e irlandeses, principalmente emigraron hacia América, con diferentes patrones respondiendo a sus diversas motivaciones culturales y lingüísticas —en aquel caso, españoles e italianos se dirigieron en mayor medida a la parte «latina» de América.

Algunos autores (colectivo Ioé 2001) se refieren a la existencia de una etapa migratoria anterior, entre los siglos XVI y XIX en que las migraciones estuvieron circunscritas por una parte a la colonización —población europea desplazada al resto de continentes—, tráfico de esclavos —desde África hacia las nuevas colonias— y trabajadores «aprendices» bajo contratos de cuasi servidumbre.

En el caso de España, se estima que la emigración entre 1870 y 1910 llegó a ser de más de dos millones de personas, que llegaron principalmente a Argentina, Venezuela, México y Cuba. Años más tarde, tras la Guerra Civil española, se inició el exilio político, que tuvo como consecuencia una emigración no tan abundante pero sí altamente cualificada hacia la región latinoamericana, con especial incidencia en México.

Ya en la segunda mitad del siglo XX, la emigración española se dirigió al centro y norte de Europa, en una fase en que por vez primera las remesas comenzaron a jugar un papel destacado para nuestra economía y nuestra sociedad. El destino migratorio estaba geográficamente cercano, y la migración tenía la perspectiva de un retorno. En las décadas de 1950 y 1960, los inmigrantes fueron además un factor determinante para que los países más industrializados pudieran realizar todo su potencial de crecimiento económico.

En definitiva, puede decirse sin ánimo de realizar un diagnóstico exhaustivo, que en etapas anteriores fueron los países más poblados del «hemisferio occidental», principalmente países europeos, los emisores de emigrantes. Y fueron países con más baja densidad de población y muchas veces



con menor desarrollo industrial —con la notable excepción de los EEUU— los receptores de esa emigración. Lo que explica, por cierto, la integración en sectores dominantes de los migrantes llegados de lejanos países que se dio en América Latina, al contrario de lo que sucedió en Alemania o los EEUU. Ahora bien, entre los migrantes y los pobladores originarios había una proximidad cultural, sociológica y étnica superior a la de las migraciones actuales.

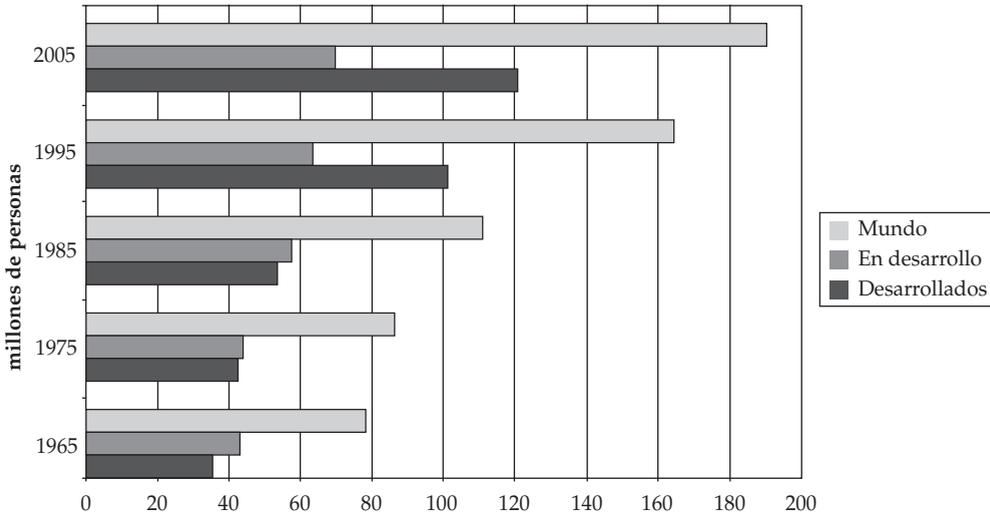
La etapa más reciente de las migraciones, que se inicia tras la Segunda Guerra Mundial, se compuso de trabajadores de la Europa periférica hacia la Europa Central —como el mencionado caso de España—, emigración de trabajadores ex-coloniales hacia las ex-metrópolis (marroquíes, argelinos y tunecinos hacia Francia; ciudadanos de la Commonwealth al Reino Unido...), así como migraciones muy diversificadas y con carácter permanente hacia América del Norte y Australia, principalmente.

Puede concluirse de esta mirada al pasado que las migraciones han sido parte de la construcción de la historia de nuestras sociedades, y han determinado el carácter de nuestras sociedades, tanto en el Norte como en el Sur. En algunos casos, los países fueron moldeados por las colonias de migrantes llegados en sucesivas oleadas —EEUU o Argentina son dos ejemplos destacados— mientras que en otros casos, ciertos países quedaron claramente marcados por el vacío que dejaron millones de emigrados. España se encontraba hasta hace pocas fechas en este segundo grupo de países, pero con la actual etapa de llegada de inmigrantes es hoy ya una sociedad donde predomina la inmigración, habiéndose llegado a tasas comparables a los países con mayor proporción de población inmigrante, superando en 2007 el 10% de la población residente.

### 3 LAS MIGRACIONES DEL PRESENTE

Según el Fondo de Población de Naciones Unidas (FNUAP 2005), las migraciones siguen un proceso de aceleración y diversificación. Se ha pasado de 80 a 190 millones de migrantes entre 1965 y 2005, en un proceso que se ha centrado en los países industrializados (que en ese mismo período han pasado de 35 a 120 millones de migrantes contabilizados), y en el que también han aumentado las migraciones hacia los países en desarrollo. En América del Norte un 14% de la población es inmigrante, y en Europa esa cifra se sitúa ligeramente por encima del 8%. Mientras las migraciones hacia los países en desarrollo también han aumentado, pasando de 40 a 70 millones de migrantes.

Figura 1. NÚMERO DE MIGRANTES INTERNACIONALES



Fuente: FNUAP, 2005.

Conviene tener presente que estas cifras subestiman ampliamente las verdaderas magnitudes, pues se trata de datos censales oficiales, y uno de los rasgos de esta etapa migratoria es la pujanza de la migración irregular. Si tal infravaloración es significativa para los países más ricos, más aún lo será, normalmente, para los países en desarrollo receptores de migrantes, que gozan de sistemas de control y censo más rudimentarios<sup>(2)</sup>.

En relación precisamente con las migraciones Sur-Sur, estimaciones ofrecidas por el Banco Mundial (2005, p. 85) indican que entre un 30% y un 45% de las remesas que circulan hacia el mundo en desarrollo lo hacen desde otros países del mundo en desarrollo, una estimación que indicaría que existe una elevada migración no registrada entre países en desarrollo, en muchos casos, países con amplias y permeables fronteras comunes.

Por último, en algo coinciden todas las estadísticas y fuentes de análisis disponibles, y es en que la tendencia de las migraciones internacionales es a mantenerse, al menos en el medio plazo, frente a la experiencia histórica que plantea más bien la existencia de ciclos de migraciones acotados en el tiempo. Las señales parecen hoy indicar una tendencia inversa, y nuevos elementos

(2) Se estima que en los Estados Unidos el número de migrantes en situación irregular supera los 12 millones; en España esa cifra llegó a ser de 2 millones antes de la regularización de 2006. En numerosos países en desarrollo los sistemas de registro y control son mucho más débiles y las fronteras, altamente permeables.



podrían jugar un papel determinante en esa evolución futura, y las dinámicas mundiales de desarrollo y demográficas son, en definitiva, las que propiciarán una u otra evolución a largo plazo de los procesos migratorios.

Hoy nos encontramos ante la que podría considerarse segunda fase de la etapa migratoria que comienza tras la Segunda Guerra Mundial, y podríamos hablar de algunas condiciones diferenciadas a partir de la década de 1990, en que las pautas de la llegada de inmigrantes a los países de mayor ingreso entra en nuevas dinámicas, a pesar de mantenerse los principales rasgos señalados para la etapa postbélica (con una variación significativa para el caso europeo, al convertirse los países del antiguo bloque soviético en emisores de migración hacia los países de Europa Occidental, incluyendo esta vez a la Europa del Sur).

## 4 FACTORES EXPLICATIVOS Y RESTRICCIONES DE LA ACTUAL ETAPA MIGRATORIA

La etapa migratoria que estamos viviendo en el siglo XXI tiene rasgos y condicionantes muy diferentes de aquellos que se daban en anteriores momentos de la historia. Veamos en primer lugar cuáles son los factores que explican el desarrollo de los acontecimientos que estamos conociendo en estos años más recientes. Empezaremos por conocer los factores que posibilitan o hacen más deseable la migración internacional, para terminar este apartado aludiendo a dos importantes restricciones a las que la migración se enfrenta en nuestros días.

1. La **migración es hoy un fenómeno marcadamente multicausal**, en que influyen factores de oferta y de demanda, en los países de origen y destino. Desde el lado de los países emisores podemos destacar el estancamiento económico y el deterioro general de las posibilidades de acceder a empleo digno, la desigualdad y la falta de movilidad social, el desamparo ciudadano por la debilidad institucional y por la mala calidad de las democracias, la persistencia de conflictos o la ausencia de las condiciones mínimas de subsistencia. Ello ha provocado un desánimo sobre las posibilidades de puesta en marcha de proyectos nacionales de desarrollo, haciendo de la migración una válvula de escape. Desde el lado de los países receptores, la sobresaliente capacidad de absorción de mano de obra, y la existencia de amplios sectores de economía informal o sumergida se han probado factores importantes de atracción.
2. Los **sobresalientes avances técnicos** habidos en las últimas tres décadas contribuyen a generar una mayor propensión a emigrar. Los

avances en el campo de las comunicaciones han acercado en el imaginario colectivo el mundo rico al mundo en desarrollo, principalmente mediante la televisión, Internet o las redes de telefonía móvil e internacionales de bajo coste. Esos mismos medios permiten una comunicación estable y fluida entre los migrantes y sus seres cercanos, y ese cauce de comunicación ampliado aumenta también el efecto de atracción no solo a familiares sino a un entorno ampliado. Por su parte el abaratamiento, y la multiplicación de las rutas internacionales de aviación han operado como un elemento propiciador o cuando menos facilitador de la aventura migratoria. En definitiva se trata de factores que hacen más sencillas viables e inmediatas las conexiones económicas y humanas y facilitan el contacto permanente mediante las comunicaciones personales o bien mediante las transacciones económicas entre familiares.

3. Se están produciendo **nuevas dinámicas en los mercados de empleo**. En los países en desarrollo, las tensiones del mercado de trabajo se ven aliviadas por la válvula de escape de la migración. Mientras, los mercados de trabajo de los países más ricos han demostrado tener una notable capacidad de absorción de mano de obra en ciertos sectores crecientemente rechazados por trabajadores nacionales: construcción, hostelería, servicio doméstico, acompañamiento y cuidado de personas dependientes. Y en paralelo se han multiplicado las políticas de captación de talento —principalmente de personal formado en informática y medicina— segmentándose el mercado de mano de obra extranjera en dos sectores opuestos. Unos, atraídos por la demanda de sus capacidades técnicas, escasas en los países más industrializados. Y otros, en apariencia no tan buscados —posiblemente por la baja cualificación técnica de las tareas a realizarse y por el exceso de oferta disponible a emigrar—. El hecho cierto es que los mercados de los países más ricos han absorbido una abundante masa de trabajadores, tanto en condición regular como irregular para trabajos de poca calificación y han intensificado su demanda de profesionales muy especializados. En términos de mercado, la oferta de empleo, y el margen para el autoempleo en el mundo rico, han demostrado ser muy elásticas, lo que ha supuesto un factor de atracción considerable.
4. Las **dinámicas poblacionales en el mundo más rico y el mundo en desarrollo son todavía opuestas**, si bien en ciertas regiones comienzan a observarse tendencias de largo plazo a la convergencia. Por el momento, en todo caso, el crecimiento de la población se encuentra en ritmos históricamente bajos en los países industrializados, mientras entre



la población de los países en desarrollo los ritmos de crecimiento poblacional son más de dos veces superiores. En los países de menor nivel de desarrollo esta tendencia se acentúa, mientras que en países que han alcanzado ciertos niveles se está reduciendo ya el número de hijos por familia —como en el caso de México—. Esta dinámica hace que sean cada vez más los potenciales emigrantes de las sociedades del mundo pobre, que aportan juventud a sociedades muy envejecidas y que de seguir su tendencia lo serán aún más. La dinámica poblacional constituye por tanto un factor push (de oferta) como un factor pull (de demanda) en las tendencias migratorias actuales.

5. **El diferencial de renta entre el mundo en desarrollo y los países más ricos ha seguido creciendo** en los últimos años. La diferencia de renta es una variable que desde los estudios clásicos sobre migraciones (Todaro, 1972) se ha considerado determinante de la propensión a emigrar. El mantenimiento de elevados diferenciales de renta entre países, junto a la proximidad geográfica o, en su caso, las mayores facilidades —horas y coste del viaje— para llegar al país con mayores niveles de ingreso relativo suponen incentivos para la población del mundo en desarrollo. Sin embargo, en contra de la apreciación intuitiva de que a mayor nivel de pobreza mayor sería la propensión a emigrar fruto del mencionado diferencial de renta, las migraciones más abundantes se producen entre sectores medios de las sociedades pobres o entre países que no soportan las desigualdades más extremas en sus niveles de renta, pero tienen otros factores a favor —proximidad geográfica o cultural, principalmente.

Veamos, por otra parte, algunas restricciones importantes que operan como desincentivo a la migración internacional en el momento actual:

- a) Las **políticas migratorias de control de flujos son cada vez más restrictivas**, en respuesta a la presión de la oferta de potenciales migrantes. Las fronteras Norte-Sur se han convertido en lugares de creciente tensión en las que operan mafias que llevan a su destino a los migrantes a cambio de cuantiosas sumas de dinero, y en las que operan sofisticados sistemas de vigilancia y seguridad. La frontera sur de Estados Unidos, y la frontera sur de Europa —el mar Mediterráneo, y más en concreto para el caso de España, las ciudades de Ceuta y Melilla— se han convertido en zonas conflictivas y altamente vigiladas, por tierra, mar y aire. Ese reforzamiento del control migratorio es la parte más visible de unas políticas de control de flujos crecientemente restrictivas y selectivas, que no han conseguido frenar sino parcialmente la sosteni-

da presión migratoria de los últimos años. La paradoja de las políticas de control migratorio es que en términos generales no han resultado efectivas en su objetivo de frenar las migraciones, pero sí han hecho más visible el fenómeno a ojos de la opinión pública.

- b) La **existencia de reacciones adversas frente a la diversidad cultural de las migraciones actuales en las sociedades de llegada**. Desde ciertos sectores sociales se han extendido concepciones denigrantes de la población inmigrante que llega de países del mundo en desarrollo, coincidiendo las peores percepciones con las que se exponen respecto de aquellos colectivos más alejados en términos culturales y religiosos. El rechazo desde sectores políticos y de los medios de comunicación ha ganado trascendencia, pues posiciones extremas consideradas inclusive racistas han conseguido un respaldo considerable —y en algún caso mayoritario— en no pocos países europeos. La existencia de estos sectores sociales y políticos refractarios a la inmigración constituye un incentivo negativo a la llegada de migrantes y una llamada de atención sobre la reacción contraria a la diversidad cultural y religiosa que se está viviendo en los países más ricos, receptores de migración. Una tendencia que es más aguda entre sectores sociales que compiten por puestos de trabajo poco cualificados o servicios sociales escasos con la nueva población.
- c) La **generación de empleo y oportunidades para los migrantes está vinculada a los ciclos de la economía** y por tanto se amplían en período de auge y se contraen en momentos de crisis. Sin embargo, las percepciones que puedan tenerse a la hora de emprender una aventura migratoria no tienen en consideración esta realidad, más allá de las experiencias acumuladas por otros compatriotas o quienes migraron con anterioridad. Así, los migrantes pueden quedar en situaciones de vulnerabilidad ante los cambios del ciclo económico por tener menos derechos sociales adquiridos —o ninguno, en el caso de aquellos que llegaron o quedaron en situación irregular— y mayores dificultades para su reciclaje y reinserción profesional.

## 5 ELEMENTOS DIFERENCIALES DE LAS MIGRACIONES ACTUALES

Si en el mencionado período 1850-1910 se vivió una primera gran etapa migratoria, desde los años 90 nos encontramos en la segunda mitad de la etapa migratoria que comienza tras la Segunda Guerra Mundial. Veamos ocho elementos característicos de esta fase:



1. **La migración actual se produce por cauces predominantemente irregulares:** los migrantes con alta calificación demandados desde los países ricos o los estudiantes son una minoría dentro de las migraciones que suceden en nuestros días. Los canales para la migración en condiciones regulares están muy lejos en las posibilidades que requiere el funcionamiento de las economías receptoras de migración, como de la presión de la oferta de millones de personas que consideran la posibilidad de emigrar o ya lo están intentando.
2. **Se han diversificado y «globalizado» las rutas de la migración.** Ello se aplica tanto para las migraciones Sur-Norte como para aquellas otras que se producen entre países considerados del Sur. La migración latinoamericana ha encontrado en el último lustro una nueva ruta hacia el Sur de Europa —y centralmente España—, hace una década un destino marginal en cifras. Por su parte, la emigración de los países del este de Europa, que tradicionalmente se dirigía al centro del continente, ha llegado en números importantes hasta el Sur, y ha aumentado de manera especial con la constitución de la Europa de los 25. Turquía, y simbólicamente Estambul, se han convertido en la puerta desde Asia Central a Europa. La migración asiática y africana es sobresaliente al interior de sus respectivos continentes, y significativa también hacia países ricos.
3. Se están produciendo **nuevos e importantes fenómenos sociales, como el de la existencia de familias transnacionales**, en que los miembros de una misma familia se separan físicamente de manera temporal o incluso permanente. En el pasado el proyecto migratorio lo era únicamente de la persona o la familia que emprendía el viaje, que se desconectaba en muchos sentidos de su sociedad y entorno originarios. Muchos proyectos migratorios hoy son emprendidos por individuos, pero responden a estrategias familiares de vida o supervivencia.
4. **Los migrantes organizados se están convirtiendo en un sujeto social emergente.** Existen hoy colonias de migrantes articuladas por nacionalidades o identidades culturales en ciudades y países de todo el mundo, que constituyen un núcleo de influencia social sobre la realidad tanto de sus países de origen como de residencia, y propiciando fuertes vínculos entre sus comunidades, incluso supranacionales, en el exterior. La capacidad de organización de los propios inmigrantes vivió un hito muy destacado en 2006, con motivo de las grandes marchas de los migrantes latinos en Estados Unidos, en que millones de hispanos

revindicaron sus derechos e hicieron una primera e impactante demostración de organización social en aquel país, constituyéndose en un movimiento pionero.

5. **Las remesas enviadas por los emigrantes a sus familias y comunidades de origen juegan hoy un papel determinante tanto en la economía doméstica como en la macroeconomía de numerosos países en desarrollo.** Así, por una parte las remesas son un recurso financiero que llega directamente a las manos de cientos de millones de familias en el mundo en desarrollo, mejorando sus condiciones básicas de vida e incrementando su capacidad de consumo. Y por otra parte las magnitudes alcanzadas por esos envíos sostienen las cifras agregadas de la economía de numerosos países en desarrollo. Los estudios realizados hasta la fecha parecen demostrar que, por un lado las remesas tienen un efecto importante y positivo sobre la reducción de la pobreza —más intenso cuanto menor es el nivel de renta de las personas que reciben los recursos— pero un efecto neutro o no demostrable sobre la desigualdad. Por otra parte se están produciendo intensos debates en ámbitos políticos, en sectores de la sociedad civil e incluso desde los organismos internacionales, sobre la necesidad de poner en marcha políticas que permitan aprovechar mejor el potencial inversor de las remesas, hoy todavía muy bajo. Esa circunstancia explica que se considere que las remesas suponen un indudable aporte al crecimiento económico pero que haya dudas respecto a la profundidad de su contribución a la acumulación de capital a largo plazo.
6. **Se producen efectos negativos derivados de la fuga y desperdicio de capacidades.** Se habla de fuga de capacidades (o de cerebros, *brain drain*) para referirse a la marcha de sectores de población con niveles formativos superiores al promedio, o de personas con niveles de formación secundaria o terciaria. Su salida con frecuencia se convierte en un desperdicio —*brain waste*— de sus capacidades, pues es habitual que en las sociedades de llegada no desempeñen puestos acordes a su formación. De manera que para las sociedades de salida se marchan sectores medios bien formados que desempeñan, sin embargo, y con excepciones, trabajos de menor cualificación en su destino. Ello es particularmente grave en sectores como la salud —en que existen políticas específicas y selectivas de captación de esa mano de obra para trabajar en países ricos, cuando en sus países de origen la necesidad de esos profesionales resulta acuciante.



7. **La cooperación para el desarrollo está explorando las posibilidades de intervenir en el campo migratorio** para aprovechar las oportunidades que se producen en términos de desarrollo. Se están buscando mecanismos para propiciar la participación de los propios migrantes a través de estructuras organizadas en actuaciones de desarrollo en sus lugares de origen. Por otra parte se están realizando actuaciones piloto para incentivar un uso más selectivo en términos de desarrollo de las remesas. A un amplio y variado rango de actuaciones se las está englobando dentro de un nuevo concepto que vincula el fenómeno migratorio con la cooperación para el desarrollo: el codesarrollo. Una fórmula que todavía no ha ofrecido resultados consistentes pero dentro de la cual se están poniendo en marcha iniciativas innovadoras y potencialmente importantes.
8. **Están en aumento las sociedades en que coexisten culturas, etnias y tradiciones espirituales diversas.** Si en el pasado los países o ciudades que respondían a este patrón eran una excepción, hoy en día es frecuente encontrar un alto grado de diversidad provocada por la migración en numerosos países y ciudades del mundo. Así, a imagen y semejanza de las colonias irlandesas, italianas o españolas que se formaron en sus lugares de destino, hoy existen colonias abundantes de migrantes articuladas por nacionalidades en muchas más ciudades y países. Esas colonias tienen un potencial solo parcialmente realizado como núcleo de influencia social sobre la realidad, tanto de sus países de origen como de residencia, al propiciar fuertes vínculos entre nacionales de un país en el exterior. Se trata sin duda de una dinámica ambivalente, pues fortalece a una comunidad nacional vulnerable por definición en un país extranjero, pero también en ocasiones puede dificultar una mejor integración social.

## 6 LA ERA DE LAS MIGRACIONES: LA VISIÓN DE CASTLES Y MILLER

La visión de Castles y Miller (2004) sobre el actual fenómeno migratorio nos parece especialmente sugerente y por eso consideramos oportuno acercarla a los lectores en esta sección, que de manera muy sintética expone la caracterización que los autores realizan de las migraciones actuales:

1. **Globalización.** En la etapa actual se han generalizado los movimientos migratorios, de modo que afectan ya no únicamente a ciertos países y

regiones sino al conjunto del planeta, habiendo aumentado las migraciones entre países en desarrollo y registrándose una diversificación sin precedentes tanto de lugares de origen como de destino. Ello ha resultado en un aumento de la diversidad y complejidad de las nuevas sociedades en proceso de conformación.

2. **Aceleración.** En la actualidad las magnitudes tanto registradas como estimadas de las migraciones crecen en todas las regiones del planeta, y al mismo tiempo crecen las dificultades para su canalización y control por parte de los países receptores, y también de aquellos países emisores que se plantean establecer una política en esa dirección. Se está produciendo, sin embargo, una reducción del número de asilados y refugiados, pues muchas de las personas que antes se acogían a estas figuras, antes las limitaciones que se han ido imponiendo a las mismas, optan por emigrar de manera irregular expresando su motivación económica y obviando otras.
3. **Diferenciación.** Existen diferentes modelos migratorios entre países y diferentes modalidades de migración —laboral, temporal, definitiva, por estudios...— y esa creciente diferenciación dificulta que se llegue a acuerdos internacionales en la materia, como parecería lógico esperar. En este campo, las redes migratorias —sociales, familiares e incluso clandestinas— operan en contra del intento de control que llevan adelante las políticas migratorias.
4. **Feminización.** En las migraciones actuales, y desde los años 70, las mujeres juegan un papel clave en casi todos los circuitos migratorios y tienen una destacada presencia en las migraciones laborales, si bien la dimensión cultural del lugar de origen influye en el papel que vienen a jugar las mujeres. En algunas colonias las mujeres son claramente mayoritarias y existe una creciente conciencia sobre la especificidad de las circunstancias que las mujeres afrontan al emigrar, así como de los efectos que su participación en la migración generan.
5. **Creciente politización.** Las migraciones han subido de rango en la consideración política, lo que se traduce en la proliferación de ministerios para tratar el tema y su creciente adscripción a las dependencias de la presidencia en no pocos países. Las migraciones han pasado a determinar la agenda política de las relaciones entre diferentes países por ser su elemento fundamental. La incapacidad para un control y una gestión del fenómeno migratorio ha abierto la puerta a negociaciones multilaterales y a la búsqueda, todavía incipiente, de políticas alternativas.



## 7 CONSIDERACIONES FINALES

Las migraciones del siglo XXI son muy distintas y tienen diferentes implicaciones a las vividas en otros momentos de la historia. La globalización económica y el alcance sin precedentes de las redes de transporte y comunicación ayudan a entender el porqué de esta nueva realidad. De modo que hoy las migraciones como fenómeno de alcance global han alcanzado una relevancia económica, política y social sin precedentes.

El peso y la profundidad económica de las remesas sobre las expectativas de desarrollo de cientos de millones de personas han atraído la atención sobre las finanzas de los inmigrantes, propiciando, junto a otros componentes del fenómeno como la integración una entrada de las migraciones en la agenda especializada del desarrollo —sea a nivel de la Unión Europea, de los donantes bilaterales o de los diferentes organismos multilaterales. El Diálogo de Alto Nivel sobre migraciones y desarrollo sostenido en la asamblea general de Naciones Unidas de septiembre de 2006 es el exponente más claro del nivel político de la cuestión, a la que también han prestado su atención diferentes redes de organizaciones de la sociedad civil, como el Foro Social Mundial de las Migraciones.

La relevancia de los retos que en materia de convivencia, regulación de las migraciones y obtención de los máximos beneficios posibles del empleo de la población migrante abren la puerta a una etapa de un nuevo diseño de políticas relativas a la gestión de las fronteras, las políticas de contratación en origen y destino y la necesidad de modalidades más abiertas de migración temporal y circular. Todo ello apela además a una aproximación multilateral que evite tratar una de las grandes cuestiones que atañen y moldean las perspectivas de desarrollo de nuestro mundo desde la lógica de las políticas puramente bilaterales y de corto plazo.

Esta llamada no debe obviar que la pobreza o el subdesarrollo no se combaten con la emigración sino con procesos de desarrollo integrales e integradores. La masiva migración que hoy vivimos no es sino el reflejo de la necesidad cada vez más acuciante de políticas eficaces de desarrollo que permitan a quienes hoy emigran recuperar la confianza y la implicación en el desarrollo de sus propios países y comunidades desde dentro.

## 8 BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA, A., y ATIENZA, J. (2004). *Migraciones y desarrollo: el caso de Ecuador*. Madrid: CECOD, Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo. [www.cecod.net](http://www.cecod.net)



- ADAMS, R., y PAGE, J. (2005). «Do international migration and remittances reduce poverty in developing countries?». *World Development*, 33 (10).
- ALONSO, José Antonio (2004). *Emigración y desarrollo: implicaciones económicas*. En ALONSO (ed.): «Emigración, pobreza y desarrollo». Madrid: Los libros de la Catarata / Comunidad de Madrid.
- ATIENZA, Jaime (2007). «Las migraciones internacionales y el desarrollo». En *Economistas*, n.º 111 extraordinario, Madrid: marzo de 2007.
- BANCO MUNDIAL (2005). *Global Economic Prospects 2006: economic implications of remittances and migration*. Washington DC: The World Bank.
- CASTLES Y MILLAR (2004). *La era de la migración: movimientos internacionales de población en el mundo moderno*. Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa, México.
- CÁRITAS ESPAÑOLA (2003). *Nadie sin futuro*. Madrid: Cáritas Española. [www.caritas.es](http://www.caritas.es)
- COLECTIVO IOÉ (2001). «Flujos migratorios internacionales. Marco de comprensión y características actuales». En *Migraciones*, Madrid: n.º 9.
- FNUAP (2005). *Trends in Total Migration Stock, 1965-2005*, División de Población, New York.
- GIOL, Joaquim (2004). *Las comunidades de migrantes en destino*. En ALONSO (ed.): «Emigración, pobreza y desarrollo». Madrid: Los libros de la Catarata / Comunidad de Madrid.
- GLOBAL COMMISSION ON INTERNATIONAL MIGRATION (2005). «*Migration in an interconnected world: New directions for action*». En [www.gcim.org](http://www.gcim.org)
- OZDEN, Ç, y SCHIFF, M. (2005). *International Migration, remittances and the brain drain*. Washington DC: World Bank Publications.
- SASSEN, Saskia (2001). *¿Perdiendo el control? La soberanía en la era de la globalización*. Barcelona: Bellaterra.
- TODARO, M. P. (1969). «A Model of Migration and Urban Unemployment in Less-Developed Countries». *American Economic Review*, 59.





# La vinculación de la emigración y el desarrollo

Luis de Sebastián

Profesor Honorario de Esade, Barcelona

## Sumario

1. Introducción.
2. La emigración tiene costos y beneficios para la persona y las familias del emigrante.
3. Costos y beneficios de la emigración para el país de origen del emigrante.
4. Costos y beneficios de la emigración para el país que recibe a los emigrantes.
5. Propuestas para optimizar los beneficios y reducir los costos de los emigrantes.
6. Propuestas para extender los beneficios y reducir los costos de la emigración para los países de origen.
7. Propuestas para consolidar los beneficios y reducir los costos de los países receptores de emigrantes.

## RESUMEN

*Aplicar el análisis costo-beneficio al tema de la vinculación de la emigración con el desarrollo se expone a provocar acusaciones de «economicismo», con toda la carga peyorativa que muchos dan al término. Para mí, sin embargo, este análisis es un instrumento muy útil para explicitar de una forma ordenada y coherente juicios, comparaciones y evaluaciones que casi todos hacen implícitamente cuando tienen que tomar una decisión importante (como cruzar el mar en una patera). El análisis nos dice que se debe tomar una decisión cuando sus beneficios son mayores que los costos y abstenerse de tomarla, cuando los costos sobrepasan a los beneficios. Aunque la regla es nítida, en la práctica no siempre resulta fácil identificar, evaluar y calcular en términos de unidades comparables los beneficios y los costos.*

### Palabras clave:

*Co-desarrollo, uso de remesas, capital humano gratuito, incentivos para invertir, excusas para repatriar.*

**ABSTRACT**

*Applying cost-benefit analysis to the link between emigration and development is liable to unleash accusations of “economism”, with all the pejorative meaning that some people afford that term. For me, however, this analysis is a highly useful instrument to express in an orderly and coherent manner the judgements, comparisons and evaluations which almost everyone implicitly makes when required to make an important decision (like crossing the sea in a patera<sup>(1)</sup>). This analysis tells us that a decision must be made when its benefits outweigh its costs and that it should not be made when costs outweigh benefits. Although the rule is clear enough, in practice it is not always easy to identify, evaluate and calculate benefits and costs in terms of comparable units.*

**Key words:**

*Co-development, remittances, free human capital, investment incentives, motives for repatriation.*

(1) *Patera* is the name of the small wooden fishing boats used by African emigrants to reach the coast of Spain by crossing the Straits of Gibraltar.

# 1 INTRODUCCIÓN

Aplicar el *análisis costo-beneficio* al tema de la vinculación de la emigración con el desarrollo se expone a provocar acusaciones de «economicismo», con toda la carga peyorativa que muchos dan al término. Para mí, sin embargo, este análisis es un instrumento muy útil para explicitar de una forma ordenada y coherente juicios, comparaciones y evaluaciones que casi todos hacen implícitamente cuando tienen que tomar una decisión importante (como cruzar el mar en una patera). El análisis nos dice que se debe tomar una decisión cuando sus beneficios son mayores que los costos y abstenerse de tomarla, cuando los costos sobrepasan a los beneficios. Aunque la regla es nítida, en la práctica no siempre resulta fácil identificar, evaluar y calcular en términos de unidades comparables los beneficios y los costos.

## 2 LA EMIGRACIÓN TIENE COSTOS Y BENEFICIOS PARA LA PERSONA Y LAS FAMILIAS DEL EMIGRANTE

Los *principales beneficios* para el emigrante suelen ser:

*La mejora de su nivel de vida* en general (trabajo, ingresos, beneficios de la seguridad social, posibilidad de ayuda a la familia, mejora del estatus social, etcétera).

*La reunión familiar o con amigos y vecinos*, así como *la huida de situaciones peligrosas para su vida*. *La mejora del estado de salud propio o de los hijos* que llevan consigo. Incluyen toda una categoría de beneficios que se definen negativamente como huida de situaciones de extrema amenaza para sus vidas. Por ejemplo, un niño de Costa de Marfil o Sierra Leona que consiga llegar a las islas Canarias, aumenta su esperanza de vida en cuarenta años si es niño y hasta cuarenta y cinco si es niña. Dado que la esperanza de vida en esos países está entre 39 y 41 años y en las Canarias entre 80 y 82.

Los *costos personales* de la emigración para los emigrantes pueden ser de variada naturaleza: en primer lugar *la muerte* en el mar, en el desierto o al in-



tentar cruzar una frontera protegida por muros y alambradas. No se sabe cuantos africanos han sido tragados por el mar en su intento de llegar a Europa. Se ha dado la cifra de 6.000 en 2006, pero estos datos son imposibles de verificar. En todo caso un número insoportablemente elevado. Menos grave pero normalmente seguro y dolorosa es el costo de la *separación familiar*, de los que dejan en su patria a familiares, esposa o esposo, hijos, padres, y otros parientes (lo cual en sociedades de familias amplias significa mucho para el individuo). Frecuentemente el emigrante al partir deja una *familia rota*, sin la autoridad paterna o sin la comprensión y el calor maternos, que afecta el crecimiento, el equilibrio y el comportamiento de los hijos que se quedan detrás. Costoso es *dejar la cultura, la lengua propia*, los paisajes familiares que les recuerdan la infancia y de alguna manera les proporcionan e identidad y seguridad.

Otro tipo de costos es los que aguardan a los emigrantes en el país de destino: falta de trabajo, explotación, malos tratos, discriminación, vivienda mísera, soledad. Muchas de estas condiciones se superan con el tiempo. No cabe duda que la mayoría de los emigrantes acaban encontrando una buena parte de lo que buscaban, pero pueden pasar tiempos muy amargos hasta que lo consiguen. Sería bueno que supieran a lo que se exponen cuando piensan en emigrar.

Los mercaderes de hombres, las mafias de la emigración no suelen ayudar a los emigrantes a evaluar correctamente los costos y beneficios. Más bien, con la mira puesta en las ganancias de su negocio, tienden sistemáticamente a sobre-estimar los beneficios (que incluso tienen un equivalente monetario en los precios del «pasaje») y subestimar los costos para convencer a los futuros emigrantes. De ese defectuoso análisis se siguen muchas muertes, muchos fracasos y muchos sufrimientos. En consecuencia, quienes se encarguen o se preocupen del bienestar de los emigrantes (quizá esta tarea sea propia del gobierno del país de emigración o de la comunidad internacional) deben ayudar a los futuros emigrantes a identificar los costos y beneficios correctamente. Esto es diferente de las «políticas de disuasión de la emigración», que llevan a cabo algunos países, en las que se exageran sistemáticamente los costos de la emigración para que los posibles emigrantes no emprendan el viaje.



### 3 COSTOS Y BENEFICIOS DE LA EMIGRACIÓN PARA EL PAÍS DE ORIGEN DEL EMIGRANTE

En las discusiones políticas del tema de la emigración se habla menos desde la perspectiva de los individuos, como hemos hecho en las páginas anteriores, que desde la perspectiva de las naciones, o las sociedades de donde salen los emigrantes (países de emigración, en breve) y de las de destino. A eso entramos ahora.

Para identificar a los *beneficios* prescindimos de los beneficios que no tengan una naturaleza económica, como puedan ser culturales o religiosos. Pasamos a enumerar los más principales.

La emigración *reduce el excedente de población desempleada* o de muy baja productividad, como suele haber en agriculturas muy poco capitalizadas y desconectadas de los grandes mercados. Esta proposición no implica que todos los emigrantes sean desempleados o sean los de más baja productividad. La experiencia refuta esta afirmación. Pero no cabe duda que en países con mucho desempleo, sea rural o urbano, la emigración alivia el problema del desempleo. Eso sucedió en España después del plan de ajuste de 1959, que dejó en pocos años a dos millones de personas desempleadas. Eso mismo puede estar sucediendo en Marruecos, Ecuador, Pakistán o El Salvador. El alivio puede consistir en una reducción de los subsidios estatales a los desempleados o en un aumento de la productividad de los trabajadores que se quedan.

*El país recibe remesas de los emigrantes.* Según el Banco Mundial, América Latina recibió unos 60.000 millones de dólares en concepto de remesas de emigrantes. Esta cifra es comparable al total de inversión extranjera directa en la región<sup>(2)</sup>. En algunos países, como Ecuador y El Salvador, las remesas de dinero que envían los emigrantes a sus familias (remesas, en breve) han llegado a ser superiores a los ingresos por exportación. Es la principal fuente de moneda extranjera y lo es en una dimensión substancial. En 2006 El Salvador recibió 3.350 millones de dólares a través del sistema bancario. Si suponemos, como es razonable, que otra tercera parte de total del dinero girado por los emigrantes a sus familias no llegó a través del sistema bancario, sino por medios informales o personales, bien podemos suponer que las remesas alcanzaron la cifra de 4.000 millones de dólares, lo que supone el 25 %, la cuarta parte, del Producto Interno Bruto (que fue de 16.000 millones)<sup>(3)</sup>. En Ecuador, «a

(2) «Latinoamérica recibió remesas por valor de 45.660 millones en 2006». *El País*, 16 de febrero de 2007, p. 79. Aunque el flujo de remesas sólo ha contribuido a acelerar el PIB en un 0,25%, según las estimaciones del mismo Banco Mundial. La cifra citada es en euros.

(3) Datos del Banco Central de Reserva de El Salvador, Marzo 2007, Balanza de Pagos.



pesar de la magnitud alcanzada por la inversión extranjera (desde 1998 a 2005), el aporte de la emigración, a través del flujo de remesas, aparece como un monto cuantitativamente superior»<sup>(4)</sup>. En Marruecos las remesas en 2004 suponían el 25% de las exportaciones<sup>(5)</sup>.

Las remesas pueden ejercer una influencia benéfica en el país de, por lo menos, tres maneras: contribuyen a financiar el déficit de cuenta corriente que se genera por el exceso de importaciones sobre exportaciones; afectan a la demanda global en la medida en que incrementan el consumo y la inversión; y finalmente a título personal ayudan a resolver el problema de bajos ingresos de las familias de los emigrantes y en esa medida contribuyen al combate contra la pobreza. Millones de familias de los países de emigración han alcanzado niveles de vida insospechados hace unos pocos años gracias al dinero que viene de fuera, que es dinero de libre disposición, sin más contraprestación que haber engendrado y educado a los parientes emigrados.

En caso de un *retorno significativo de emigrantes*, el país recibiría trabajadores con nuevas aptitudes (y actitudes), conocimientos, valores, y relaciones, nuevas prácticas laborales o empresariales, que bien pueden contribuir al desarrollo del país. En los primeros escritos de Sami Naïr sobre el tema de este artículo<sup>(6)</sup> se daba un gran valor a la contribución que el retorno al país de origen de trabajadores y empresarios formados en un país desarrollado podría hacer al desarrollo del mismo. Su argumento se interpretó como una política de repatriaciones, y en definitiva una manera de limitar el número de emigrantes, por lo que fue muy criticado. En escritos posteriores, sin embargo, Naïr matizó sus propuestas y alteró su concepción de la relación entre emigración y desarrollo<sup>(7)</sup>. Además el país puede entrar en *relaciones políticas y económicas más intensas* y especiales con los países receptores de sus nacionales. Atrae, por así decir, la atención de estos países sobre las necesidades y problemas de los países de origen de los emigrantes, con los quizá antes no tenía una relación especial. Tal es el caso de las crecientes relaciones diplomáticas de España con Senegal, Mali y Ecuador.

Los gobiernos perciben algunos beneficios de la salida de emigrantes (como el de España en los años sesenta) y no ponen toda la carne en el asador para impedirlo. Presionar a los gobiernos de donde proceden los emigrantes a

(4) ACOSTA, Alberto; LÓPEZ OLIVARES, Susana, y VILLAMAR, David. «La contribución de las remesas a la economía ecuatoriana». En: *Crisis migración y remesas en Ecuador ¿Una oportunidad para el co-desarrollo?* Madrid: Cideal. 2006.

(5) MED. *El año 2005 en el espacio euro mediterráneo*. IE Med. Barcelona: CIDOB, 2006, p. 369.

(6) Cita de Sami Naïr, 1997.

(7) NAÏR, Sami. *Rapport de bilan et d'orientation sur la politique de codéveloppement liée aux flux migratoires*. Paris, 1997, cita tomada del artículo: REY PEDREIRA, Silvia. *El co-desarrollo: Instrumentos, metodologías y buenas prácticas*, Madrid, CIDEAL, 2006.

que *nieguen a sus ciudadanos el derecho a salir del país* en patera, a pie, en autobús o avión, aunque pretendan realizar una entrada ilegal en otro país, equivale a presionarlos a que no respeten un derecho tan esencial como el derecho a salir del país, que ha sido una de las características típicas de las dictaduras más severas y represivas<sup>(8)</sup>. Es también presionarlos a que renuncien a los beneficios que la emigración les puede proporcionar.

Los costos suelen ser de variada naturaleza. Por ejemplo, los costos de la «*fuga de capital humano*». Los emigrantes llegan a los países receptores con un cierto nivel educativo. De los emigrantes del Magreb que están en España, el 29% tienen educación primaria o básica de primer nivel, el 70% tiene el segundo nivel de educación básica o educación secundaria no superior, mientras que sólo el 1% tiene educación superior<sup>(9)</sup>. Aunque los datos no justifican usar el término «*fuga de cerebros*» en el sentido tradicional, indican claramente el gasto público de los países de origen que hay «*incorporado*» en cada uno de los emigrantes que llegan a nuestras costas. Nos llegan trabajadores *educados y entrenados sin que hayamos pagado nada* por su educación ni entrenamiento. El gasto público «*incorporado*» en los emigrantes se transfiere a la economía de los países receptores. ¿No habría que compensar por ello, dado que es el gasto de países pobres?

Y no es sólo la educación que llevan los emigrantes. La personalidad, el empuje, el espíritu aventurero o empresarial, el optimismo, el valor, la determinación son *cualidades personales que en mayor o menor medida tienen todos los emigrantes*. Es algo valioso que aportan a la sociedad que los recibe. En cambio quienes, en igualdad de condiciones que los anteriores se muestran cobardes, inseguros, asustadizos o comodones se quedan en su país.

El costo para un país pobre de la pérdida de capital humano puede ser considerable. Es conocido que el pésimo estado de los sistemas de salud en África se debe entre otras cosas a la emigración de enfermeras, técnicos y médicos a países ricos, donde pueden trabajar mejor y ganar más dinero. Este tipo de emigración es una gran pérdida, un enorme costo para África, que de alguna manera tendría que ser compensado por quienes reciben gratis ese capital humano<sup>(10)</sup>. Sabemos de países de América Latina donde se empieza a sentir la escasez de obreros especializados de la construcción (tal parece ser el caso de Ecuador), operadores de máquinas, conductores de camiones de gran

(8) A no ser que el otro país y la comunidad internacional lo considere como una agresión intolerable que obligue a todos los países por igual, lo cual no es el caso.

(9) Med. 2006, p. 343.

(10) Sobre todo cuando ese capital humano se ha acumulado con recursos públicos, es decir, enseñanza y prácticas financiadas por dinero público.



tonelaje, técnicos de laboratorio y otras especialidades intermedias que han abandonado los emigrantes.

Las remesas también pueden tener un carácter de coste en cuanto que suelen emplearse para *finés de consumo personal y apenas generan ahorro e inversión*. Las remesas, que parecen el beneficio más evidente de la emigración para el país de origen, también tendrían su lado negativo, desde el punto de vista del desarrollo económico, si no se emplean bien, porque, aunque siempre solucionan problemas de familias particulares, pueden estar contribuyendo a incrementar el consumo de lujo (de bienes importados)<sup>(11)</sup>, no fomentan el ahorro ni se traducen en mayor inversión<sup>(12)</sup>. Más aun, los trabajos de los economistas salvadoreños Luis René Cáceres y Nolvía Saca sugieren que el efecto de las remesas sobre el consumo es mayor que la unidad, es decir, que no sólo se gastan todas las remesas en bienes de consumo, sino que se gasta más del monto de las remesas<sup>(13)</sup>. A resultados parecidos con trabajos de campo ha llegado el doctor Adán Vaquerano de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas» de El Salvador, quien encuestó a centenares de receptores de remesas sobre el uso que daban al dinero. Es decir, la influencia de las remesas sobre el desarrollo económico o es pequeña (como en Ecuador y El Salvador) en el mejor de los casos, es neutra más probablemente (como en México y Filipinas) y sería francamente negativa, si afectara negativamente a la balanza de pagos y a los incentivos para trabajar y emprender. Vaquerano, sin embargo, se encontró con «remesas colectivas», fondos que recaudan los salvadoreños de un cierto departamento o pueblo emigrados a Estados Unidos con objeto de financiar proyectos de desarrollo local en sus pueblos. Esas remesas no se destinan al consumo sino a la inversión, pero son una proporción pequeña del total.

Desde el punto de vista de los costos de la emigración para el país de origen cabría preguntarse *si la emigración es favorable o perjudicial al desarrollo económico del país*. A veces se supone sin mucho análisis de cada caso que las remesas y los otros beneficios mencionados son razón suficiente para afirmar que la emigración es favorable para el desarrollo, y que cuanto más de aquellos mejor para esto. Pero no es evidente. La respuesta obviamente tiene que salir de la comparación en concreto de los costos y beneficios que propongo. De esa

(11) Prueba de ello sería la proliferación de suntuosos centros comerciales en Centro América, República Dominicana, Bolivia, Ecuador, Marruecos y otros países de emigración.

(12) VAQUERANO, Adán. *Análisis comparado de los actores, factores e indicadores del desarrollo local en tres municipios con problemas de pobreza en El Salvador*. Tesis doctoral, Universidad de Córdoba /ETA, 2006.

(13) CÁCERES, Luis René, y SACA, Nolvía. «Remesas y macroeconomía de El Salvador». *COMERCIO EXTERIOR*. Julio de 2006, vol. 56, n.º 7, pp. 592-607. «El mecanismo de transmisión de los efectos de las remesas en El Salvador». *COMERCIO EXTERIOR*, octubre 2006, vol. 56, n.º 10, pp. 875-885.

comparación podría resultar que *la emigración tenga un efecto neto negativo sobre el desarrollo*.

La afirmación de esta posibilidad, sin embargo, no debe interpretarse como un argumento que los países ricos podemos esgrimir para contener la emigración con buena conciencia. Sobre todo, porque cualquiera que sea el efecto sobre el desarrollo económico del país de origen como un todo, los beneficios para los emigrantes mismos y sus familias son en su mayoría netamente positivos, como mostramos más arriba. Ni es una razón para que los gobiernos de los países de origen traten de impedir la emigración, a no ser en casos extremos, que por ahora no conocemos ninguno. La posibilidad de un efecto negativo de la emigración sobre el desarrollo del país de origen es un poderoso argumento para que los países ricos, los cuales, como vamos a ver, son hoy por hoy los indiscutibles beneficiarios netos de la emigración, compensen a los países de donde proceden los emigrantes por ello.

## **4 COSTOS Y BENEFICIOS DE LA EMIGRACIÓN PARA EL PAÍS QUE RECIBE A LOS EMIGRANTES**

El más importante de los beneficios es sin duda *la afluencia al país de mano de obra necesaria y barata*. Puede parecer una anomalía que países con tasas de desempleo del 7 al 10% tengan capacidad de ofrecer empleo a cientos de miles de inmigrantes (como vamos a llamar a los emigrantes establecidos en el país de destino). La explicación está en la existencia de un importante sector de economía «sumergida» que funciona al margen de la ley, sin pagar impuestos ni contribuciones a la seguridad social. Ese sector, que puede ser entre el 20 al 30% del Producto Interno Bruto «legal» según los países (España estaría en la mitad de ese rango), prefiere emplear a trabajadores que no reclaman sus derechos a estar inscritos en la seguridad social, ganar por lo menos el salario mínimo legal y estar afiliados a un sindicato.

Por otro lado, la corrección de la «inversión demográfica», es decir el aumentar la base de juventud de la pirámide de edades, aparte de aumentar la oferta de trabajo, ha hecho posible el financiamiento por unos cuantos años más del sistema público de pensiones, que al principio de los años noventa amenazaba con quedar descapitalizado e inservible en 25 años más. Al rejuvenecer la composición de edades de la población española, y aumentar el número de contribuyentes al fondo de la Seguridad Social, la inmigración de hombres y mujeres mayormente jóvenes ha hecho posible alargar el funcionamiento del sistema público de pensiones por muchos años más.



La *ampliación del mercado*, demanda e inversión, y en definitiva la dinámica del crecimiento es también una contribución de la inmigración. Ateniéndonos al caso de España, es bastante obvio que la economía española no habría podido mantener el ritmo de crecimiento promedio de 3,4% en el nuevo siglo, si la población no hubiera crecido de 39 millones en 1998 a 45 en 2007<sup>(14)</sup>. O dicho de otra manera, si los trabajadores extranjeros salieran de España, la economía entraría en una profunda depresión. Porque no han sido las exportaciones<sup>(15)</sup>, ni la inversión empresarial, ni la inversión extranjera los responsables del notable crecimiento de este período, sino el crecimiento de la población y el consumo que de ahí se deriva de bienes duraderos (la vivienda sobre todo) y perecederos. Para España la inmigración ha sido maná del cielo. Hay que considerar además de los números, las cualidades de los inmigrantes, que son un regalo a la economía española, ya que constituyen una importación gratuita de cerebros.

Visto el fenómeno de la inmigración desde el país de destino, los costos pueden ser reales y concretos, probables o meramente posibles e imaginados. Hay que separarlos bien, porque en el lenguaje corriente frecuentemente se mezclan y se confunden.

En la actualidad se puede decir que el número de inmigrantes llegados en los últimos diez años, cerca de cuatro millones de personas, no ha causado especiales problemas a la convivencia, a la economía, a la solidez de las instituciones, ni a la vida de los españoles en general. Probablemente más problemas les hemos causado a ellos con el acoso legal, la explotación laboral, el menosprecio social y la indiferencia cultural. En realidad el «problema de la inmigración» no nos ha causado grandes problemas.

Pero no cabe duda de que un aumento rápido de los flujos migratorios, si pasáramos, por ejemplo, en cinco años a ocho millones de inmigrantes, pudiera cambiar las cosas sustancialmente. Sobre todo si decayera el ritmo actual de crecimiento de la economía. Nos podríamos encontrar con un número importante (20 ó 30%) de extranjeros totalmente desempleados y muchos sin subsidio de desempleo. Esas personas estarían frustradas en sus aspiraciones, desesperadas y con tendencias a derivar, en alguna medida minoritaria sin duda, hacia la anomia y la delincuencia. Tal situación implicaría naturalmente un costo, que no se da ahora ni se va a dar en los próximos dos ó tres años, pero

(14) Según el INE, el 1 de enero de 2005 había 44,11 millones de personas registradas en el Padrón Municipal, de ellos 3,75 millones extranjeros, que hacían el 8,5% de la población. Suponiendo un número significativo de personas no empadronadas y los nuevos llegados, no es exagerado decir que hay 45 millones.

(15) El déficit de la cuenta corriente en España es uno de los más grandes (8,5% del PIB) de los países de la OCDE y sólo se financia gracias al euro.



cuya mera posibilidad obliga al estado a tratar de regular los flujos migratorios de alguna manera por el bien tanto de los ciudadanos nacidos o establecidos en España (antiguos inmigrantes) como de los recién llegados. Esta realidad no se puede ignorar en nombre de la caridad cristiana, la solidaridad internacional y el amor a los oprimidos.

El *aumento del gasto social en educación y salud* y otros bienes públicos, que se proveen a todos los ciudadanos hayan contribuido a su generación y distribución o no, puede ser un costo para el estado y la sociedad del país receptor. Hay que tener en cuenta que los miles de empleados en el sector informal no cotizan a la seguridad social y sin embargo pueden enviar sus hijos a las escuelas públicas y acudir a los hospitales públicos (aunque no les dan medicinas). Algo de lo que se quejan los sindicatos y constituye un argumento a favor de la regularización laboral en toda regla de los inmigrantes. Los trabajadores españoles y los de otros países de destino de inmigración se quejan de que la *disposición de los inmigrantes a trabajar por un salario inferior al salario mínimo* o al que era normal en esa actividad empuja a la baja al nivel de salarios del trabajo no cualificado y de algunas categorías del cualificado. Puede ser cierto que exista una competencia a la baja de los salarios, aunque, si se tiene en cuenta la segmentación del mercado laboral, esta competencia no puede afectar a todos los niveles salariales. Además la misma influencia sobre los salarios a la baja es ejercida por obreros que no emigran, los que trabajan en sus países, donde se puede establecer y se establecen nuestras empresas, por unos salarios muy bajos. La globalización ha creado un «arbitraje de salarios» a nivel mundial, que impide su aumento incluso en países de gran productividad como los Estados Unidos.

Un costo para el país receptor de emigrantes es que una inmigración mal regulada, caótica, improvisada, junto a la falta de preparación y ambiente de la población desate los sus peores instintos racistas, que la educación, la religión y la política tenían reprimidos. En cierto sentido la inmigración ha aumentado la explotación, los malos tratos a personas y en definitiva la perversión del clima moral del trabajo. A muchos ciudadanos en nuestros países la existencia de la inmigración los ha hecho —sin tener culpa en ello— peores personas.

Mientras que los beneficios son reales y ya se han materializado, una gran parte de los costos son potenciales, son temores, pero todavía no son hechos concretos. Hoy por hoy *los beneficios de la inmigración pesan más que los costos* para los países de destino. El balance neto es positivo, lo fue en el pasado y lo es por lo menos hasta hora, en España y en todos los países de Europa y Norte América. Los inmigrantes han contribuido al crecimiento económico, al



desarrollo y al bienestar de las sociedades en que se han establecido. No hay casos en los dos últimos siglos de que la emigración haya detenido el crecimiento, haya frenado el desarrollo o haya empeorado el nivel de vida de los países receptores<sup>(16)</sup>. Al contrario, tanto en países poco poblados (en América de Norte y del Sur, Australia, Canadá, etcétera) como en países densamente poblados (Bélgica, Holanda, Alemania, Israel, Taiwán y otros) la inmigración ha contribuido a la creación de gran riqueza.

## 5 PROPUESTAS PARA OPTIMIZAR LOS BENEFICIOS Y REDUCIR LOS COSTOS DE LOS EMIGRANTES

Las remesas son un instrumento insuperable *para combatir la pobreza de las familias de los emigrantes*. Para muchos es la razón principal de su viaje. En general es mucho más eficaz para este objetivo que para promover el desarrollo de todo el país. Por eso es necesario consolidar e institucionalizar las remesas, como solución parcial a problemas individuales, que suelen ser muchos y graves. Los países de destino de la emigración deberían *facilitar la transferencia de las remesas*, con provisiones para reducir el costo y la seguridad de las transferencias. Pagar mejor a los emigrantes es una manera de aumentar las fuentes de las remesas. Lo cual se podría hacer si, como parte de la ayuda al país de emigración, *se fomentaran expresamente los aumentos de la productividad del trabajo de los inmigrantes*, con una atención debida a su enseñanza, entrenamiento y formación. Lo cual serviría a los dos objetivos: mejorar la suerte de los inmigrantes y aumentar la ayuda que envían a sus familias. De hecho ya sucede así en muchos casos. La primera y más inmediata acción debiera ser, pues, el favorecer el desarrollo de los inmigrantes en los países de destino. Para esto no se necesitan grandes acuerdos ni muchos medios.

El *regreso de los emigrantes a su país de origen* se puede plantear como una mejora de su vida, y normalmente también de la de sus familias, en la medida en que regresen voluntariamente, con la disposición, capacidad y posibilidad de ganarse la vida en su patria mejor de lo que vivían antes de emigrar. El regreso forzado, que en las sociedades de origen siempre va a ser considerado como un fracaso del emigrante, no es bueno para nadie. Favorecer el regreso voluntario con garantías de mejorar la vida podría ser una actividad digna de la ayuda internacional, con tal que sea desinteresada y generosa y no simplemente una manera de contener el aumento del número de inmigrantes.

(16) Quizá la fundación de la «Cosa Nostra», la mafia italiana, sea una excepción a lo que afirmo. Pero la mafia nunca llegó a causar serios problemas a la sociedad norteamericana.



## 6 PROPUESTAS PARA EXTENDER LOS BENEFICIOS Y REDUCIR LOS COSTOS DE LA EMIGRACIÓN PARA LOS PAÍSES DE ORIGEN

Ahora venimos a las políticas tendientes a relacionar e *integrar la ayuda al desarrollo* que todos los países desarrollados practican hace medio siglo con *la política de emigración* que ha ganado importancia con la intensificación de los movimientos migratorios en los últimos años. Son políticas, o más modestamente «maneras de proceder» que se proponen a los interesados, sean ONGs, gobiernos estatales o locales, la Unión Europea o la comunidad internacional.

En primer lugar hay que procurar que *la emigración no dañe al desarrollo* de los países de origen. Pare eso, y sin pensar en los intereses de los países de destino, se pueden *diseñar incentivos* (parte de los gobiernos, parte de la ayuda internacional) para las personas valiosas, con capacidades empresariales, habilidades técnicas, o esenciales al desarrollo del país (como el personal sanitario en África) para que no emigren, aunque esto suene a condenar a la emigración a los que menos valen (que no sería lo mejor para los países de destino). Proponemos *ayudas selectivas al personal de sectores claves* por medio de proyectos bien focalizados para *incrementar la productividad de los trabajadores que se quedan*. Y en todo caso llenar los vacíos «esenciales» que deja la emigración con voluntarios del exterior (de nuevo el caso de la salud en África). Hay que tener en cuenta que *el capital humano que abandona el país de origen y debilita su proceso de desarrollo acaba en los países de destino reforzando el desarrollo* en éstos. Hay pues *una razón de equidad* para tratar de evitar con las medidas que proponemos que la emigración perjudique al desarrollo de los países de emigración. Es una obligación de justicia urgente y no muy costosa y difícil de implementar. Bastarían medidas que tienden por medio de la educación, formación e incentivos materiales a aumentar la productividad del trabajo y con ello la posibilidad de obtener mayores ingresos.

Siendo las remesas de un volumen tan importante para las economías de estos países, habría que *hacer a las remesas más relevantes para el crecimiento económico*, por medio de acciones del gobierno y la ayuda externa con mecanismos para *promover la utilización de las remesas en proyectos de inversión productiva* o por lo menos en proyectos que incidan en un aumento de la productividad como pueden ser los que mejoren los trasportes y las comunicaciones con los centros económicos del país. Eso requiere una batería de acciones: asesoría empresarial, organizaciones cooperativas, micro-créditos, construcción de infraestructura, potenciar las telecomunicaciones, electrificación, etcétera. Parte de lo que dijimos en el apartado anterior a propósito de los beneficios de las remesas para las familias se puede repetir ahora, porque las remesas también



acaban produciendo beneficios (incluso a través del consumo de lujo)<sup>(17)</sup> para la economía del país.

Y si finalmente la emigración acaba perjudicando netamente al desarrollo de los países de origen, se crea una obligación para los países que se benefician de la inmigración de compensar a los primeros por medio de la ayuda y los otros medios que a continuación exponemos.

## **7 PROPUESTAS PARA CONSOLIDAR LOS BENEFICIOS Y REDUCIR LOS COSTOS DE LOS PAÍSES RECEPTORES DE EMIGRANTES**

Aquí entra de lleno la política de emigración, propuesta y ejecutada normalmente por el estado, aunque puede haber delegaciones a las autoridades locales. No se puede negar al estado y demás autoridades la responsabilidad de conjugar los intereses teóricos (o en principio) de los posibles emigrantes con los derechos adquiridos de los ciudadanos establecidos en los países a donde se dirigen los flujos migratorios. Es evidente que, si hubiera un conflicto grande y manifiesto entre posibles emigrantes y ciudadanos, las autoridades tendrían que intervenir, con toda justicia, pero con moderación y aun generosidad para con los inmigrantes, a favor de sus ciudadanos. Eso es lo que pedirán a gritos los propios ciudadanos. Espero que esto no lo niegue nadie. Por la misma lógica se debe conceder que las autoridades tienen la responsabilidad de evitar que surjan conflictos graves. Una fuente de conflictos puede ser la llegada masiva de emigrantes que ni la economía pueda absorber ni la sociedad integrar. Esto no ha sucedido hasta ahora y puede que no suceda en mucho tiempo. Pero la mera posibilidad de que suceda carga al gobierno con la responsabilidad de regular el número y el ritmo de llegadas de emigrantes, así como las condiciones en que llegan. Aquí es donde entraría en juego una política migratoria lúcida, razonable, generosa y humana, que todavía no tenemos.

Pero la política de migración no puede quedarse en una política de control de los flujos migratorios que llegan a las fronteras, sino debe ocuparse también de los inmigrantes que ya están dentro de las fronteras: su situación legal, las condiciones en que trabajan, su integración en los espacios públicos y en los sistemas de prestación de servicios, sanidad, vivienda, escuela, etcétera. Muchas de estas cosas corresponden a las autoridades regionales o municipales. Mejorando la suerte de los inmigrantes no solo se mejora su nivel de vida y el nuestro, sino también el de sus familias y, en alguna medida, el de sus países

(17) En la medida en que la importación de productos extranjeros es también una actividad económica del país que emplea mucha gente y genera unos servicios locales que crean valor en el país.



de origen por medio de las remesas, la repatriación voluntaria y un «efecto demostración» de habilidades y actitudes de países desarrollados y democráticos. *Una política migratoria adecuada puede ser un instrumento de ayuda al desarrollo*, y un «juego de suma positiva» (en el que todos los participantes ganan).

Aquí, desde luego, la sociedad civil, y no sólo las autoridades, tiene un papel muy importante que jugar. Aunque debe ser parte de la política de migratoria de las autoridades *el involucrar en la realización de sus objetivos específicos a los ciudadanos* individual y colectivamente, con sus asociaciones, clubes, iglesias, centros culturales y demás. Porque los ciudadanos del país de destino también son parte en este sistema de relaciones y actores de los dramas en que se ve implicada la inmigración.

La existencia de la economía sumergida, que los estados hacen poco para combatir, juega una mala pasada a la posible racionalidad de la política de emigración, no sólo por el «efecto llamada» que ejerce sobre los países pobres, sino porque dificulta la integración de los inmigrantes en el sistema legal de seguridad social, condiciona sus condiciones de vida, su localización, su tendencia a sufrir accidentes laborales y a competir ilegalmente con los sistemas salariales legales de trabajo poco cualificado. Una política de emigración global no puede prescindir de la existencia y funcionamiento de sectores económicos ilegales, que siembran cizaña en el mundo de la emigración y del trabajo.

Nos queda la cuestión de *pagar por el capital humano que recibimos gratis*. La ayuda oficial al desarrollo debe abrir un nuevo capítulo adicional y amplio en su libro de caja. La ayuda adicional se debe basar en *la compensación por los beneficios netos que la inmigración ha generado*, perjudique o no al desarrollo económico de los países de origen<sup>(18)</sup>. Los objetivos de esa ayuda adicional deben ser: aumentar el bienestar y la felicidad de los inmigrantes y remunerar a los países de origen por el capital humano que nos han enviado<sup>(19)</sup>. En definitiva, *el monto de la ayuda al desarrollo, que ya no se puede concebir como una contribución gratuita* a países más pobres por pura largueza de los ricos, *tiene que aumentar substancialmente*. Y hablando de lo que hoy llamamos ayuda al desarrollo, debiéramos fijarnos más en la naturaleza económica de esa ayuda, que consiste casi exclusivamente en créditos; todo lo blandos que se quieran, pero créditos al fin y al cabo, que algún día hay que devolver. No me quiero extender en este tema. Solo insistir en que es necesario dar mayor cantidad de ayuda con mayor contenido de donación y sin ataduras, aunque con garantías de buen uso a favor de los más necesitados.

(18) Y «a fortiori» si lo perjudica.

(19) Con el peligro de crear un incentivo para que los países pobres fomenten más la emigración para recibir esa ayuda adicional.



No se puede hablar de la ayuda sin hacer una mención especial a la *desayuda que suponen las relaciones comerciales entre los países de destino y los países de origen de la emigración*<sup>(20)</sup>. Si las relaciones comerciales con los países en vías de desarrollo pecan de asimétricas e injustas, al menos las que tenemos con los países que nos suministran gratuitamente capital humano incorporado en los emigrantes debieran tener un carácter especial. Se puede empezar con las diversas modalidades de «comercio justo» y «comercio étnico» (la importación de productos originales de los países de emigración), que podrían extenderse hasta llevar la justicia y la etnicidad a todos los grandes mercados y supermercados de nuestros países. Aunque ciertamente eso no bastaría. Una revisión profunda de la Política Agrícola Común de la Unión Europea contribuiría más a implantar la justicia en el comercio entre países de distinto nivel de desarrollo.

Por otro lado, la teoría pura del capital dice que el capital tiene que ir a donde sus rendimientos a mediano y largo plazo son mayores. Según eso el capital tendría que ir a los países de emigración, donde el capital se hace más rentable al reducirse la cantidad de trabajo. No es así en la práctica, quizá porque la teoría pura no considera para nada el riesgo o lo supone igual en todas las partes del mundo. De todas maneras el hecho es que la inversión extranjera, tanto de cartera como directa, es insuficiente en los países de emigración (con la posible excepción de México). No hay suficiente capital, ni suficientes actividades productivas y por consiguiente no hay suficientes oportunidades de empleo. Esa es una de las raíces de la emigración. Algunos piensan que la inversión de empresas textiles catalanas en Marruecos, aunque esa no se la intención de los inversores, puede ser una manera de crear más empleo en ese país y reducir su emigración a Europa. La verdad es que el capital y el trabajo son complementarios: el capital huye de donde no hay trabajo (o es muy caro) y el trabajo de donde no hay capital. Habría formas de cambiar la ecuación con más inversión directa en los países de emigración.

Venimos finalmente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio que tan relacionados están con el fenómeno de los flujos migratorios. Los Objetivos del Milenio tienen que ser alcanzados por los países con el esfuerzo del estado y de la sociedad; nadie se los puede regalar ni lograrlos por ellos. Sin embargo, como bien dice José Antonio Alonso, el logro de estos objetivos debe ser una empresa o tarea que implique las fuerzas de toda la comunidad internacional, «un programa de trabajo internacionalmente compartido»<sup>(21)</sup>. Porque ella es la

(20) Intermon/Oxfam, 2006. *La Realidad de la Ayuda 2006-2007*.

(21) ALONSO, José Antonio. «Objetivos del Milenio: Potencialidades y limitaciones». En *Los Objetivos del Desarrollo del Milenio. DOCUMENTACIÓN SOCIAL*, n.º 136, enero-marzo 2005, p. 15

sola responsable de implantar en el mundo una racionalidad global, beneficiosa para todas las partes, de los movimientos de personas, como se trata de hacer de los movimientos de capital y mercancías.

Naturalmente, para llevar a cabo esta serie de políticas hace falta un «cambio de corazón» de los gobiernos y de las sociedades civiles de los países de destino de la emigración. Una conversión a una concepción más global, abierta, generosa y por qué no, prudente, para gestionar el fenómeno imparable de la emigración.

*Ahora junten todas estas propuestas y llámenlo, si quieren, co-desarrollo.*





# Remesas, migración y desarrollo: tendencias y dinámicas mundiales

Manuel Orozco<sup>(1)</sup>

*Inter-American Dialogue*

## Sumario

1. Introducción.
2. Tendencias y modelos de remesas.
3. Problemas y soluciones para mejorar el impacto de las remesas en el desarrollo.
4. Conclusión.
5. Algunas cuestiones a tener en cuenta.

## RESUMEN

*Las transferencias de remesas por parte de los emigrantes a sus familias, que se estima que han sido de 264.000 millones de dólares estadounidenses en el 2006, son una tendencia importante que refleja el impacto de la emigración en la globalización. Estas cifras, no obstante, son un componente global de una dinámica mucho más compleja en movilidad laboral y lazos familiares a través de diferentes regiones mundiales, con implicaciones políticas para el desarrollo.*

*Las principales unidades de análisis en las transferencias de remesas son el remitente y el destinatario, seguidos del agente intermediario que facilita el flujo (hacia el exterior y hacia el interior) y el medio regulador que supervisa dicho proceso. El volumen global de estos flujos y su interacción con la economía es otra unidad de análisis. Desde una perspectiva política estos flujos tienen un efecto sacando a la gente de la pobreza y ofrece ingredientes importantes para un mayor avance en el desarrollo.*

*Este informe revisa los fundamentos de las transferencias de remesas identificando las características y dinámicas de sus unidades de análisis, las soluciones políticas a los problemas, y oportunidades para profundizar o avanzar el desarrollo mediante esos flujos. Este documento debería servir de base para discusiones sobre los modos de mejorar el impacto*

(1) Este artículo es parte del trabajo presentado originalmente ante el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo de Bruselas el 9 de julio de 2007.



*positivo de las remesas en el desarrollo, alcanzando no solamente al destinatario único en los países de origen.*

**Palabras clave:**

*Uso de remesas, migración, desarrollo, políticas.*

**ABSTRACT**

*The transfer of remittances by emigrants to their families, which are estimated to have totalled 264 billion US dollars in 2006, constitutes a significant trend evidencing the impact of emigration on globalisation. Nevertheless, these figures are a global component of a much more complex trend in labour market mobility and family ties throughout the world's various regions, with political implications for development.*

*The main units of analysis in the transfer of remittances are the payer and the payee, as well as the intermediary enabling the transaction (inflow and outflow) and the regulator supervising the process. Global volume of these flows and their interaction with the economy is another unit of analysis. From a political standpoint, these flows have the effect of helping people out of poverty and are a significant factor in further advancing development.*

*This report reviews the basics of remittance transfers, identifying the characteristics and trends of the relevant units of analysis, the political solutions to problems, and the opportunities for making headway and progress in development via these funds. This document should serve as a basis for discussions on the ways to further improve the positive impact of remittances on development – above and beyond the immediate payee in the country of origin.*

**Key words:**

*Remittances, migration, development, policies.*

## 1 INTRODUCCIÓN

Las transferencias de remesas por parte de los emigrantes a sus familias, que se estima que han sido de 264.000 millones de dólares estadounidenses en el 2006, son una tendencia importante que refleja el impacto de la emigración en la globalización. Estas cifras, no obstante, son un componente global de una dinámica mucho más compleja en movilidad laboral y lazos familiares a través de diferentes regiones mundiales, con implicaciones políticas para el desarrollo.

Las principales unidades de análisis en las transferencias de remesas son el remitente y el destinatario, seguidos del agente intermediario que facilita el flujo (hacia el exterior y hacia el interior) y el medio regulador que supervisa dicho proceso. El volumen global de estos flujos y su interacción con la economía es otra unidad de análisis. Desde una perspectiva política estos flujos tienen un efecto sacando a la gente de la pobreza y ofrece ingredientes importantes para un mayor avance en el desarrollo.

Este informe revisa los fundamentos de las transferencias de remesas identificando las características y dinámicas de sus unidades de análisis, las soluciones políticas a los problemas, y oportunidades para profundizar o avanzar el desarrollo mediante esos flujos. Este documento debería servir de base para discusiones sobre los modos de mejorar el impacto positivo de las remesas en el desarrollo, alcanzando no solamente al destinatario único el los países de origen.

## 2 TENDENCIAS Y MODELOS DE REMESAS

Los emigrantes y sus familias son los principales protagonistas de las transferencias de dinero internacionales. Aunque los emigrantes de todo el mundo envían dinero a casa, el porcentaje de emigrantes que hacen giros varía por región. En la mayoría de las naciones industrializadas de Occidente, menos del 70% de los emigrantes envían dinero a casa en comparación con los que trabajan en el Sureste de Asia o los países del Golfo, donde los porcentajes pueden alcanzar el 90%. La cantidad media que envían también varía pre-



dominantemente en relación a sus ingresos y a las necesidades de sus familias en el país. En Canadá, Estados Unidos, Europa Occidental y Japón, los emigrantes envían una media de 5.000 dólares estadounidenses al año a sus parientes, mientras que los emigrantes en Rusia y los países del Golfo envían menos de la mitad de esa cantidad, y los emigrantes que se van a lugares regionales como África Occidental, América del Sur, o Asia Central envían menos de 1.000 dólares estadounidenses a zonas predominantemente rurales. La duración del tiempo de envío también varía de uno a siete años dependiendo del lugar desde el que se envía el dinero. Además, los emigrantes por lo general tienen ingresos bajos y están económicamente privados con poco acceso al sistema bancario, incluyendo la falta de cuentas bancarias (el tener en propiedad una cuenta bancaria varía del 10% al 50%, siendo los emigrantes africanos en África con el menor porcentaje). Esta condición restringe su capacidad para mejorar sus circunstancias materiales. Paradójicamente, la mayoría de los emigrantes muestran una correlación entre el envío de dinero y el tener una cuenta bancaria, tanto en el país anfitrión como en el país natal, así como una correlación con la inversión en negocios en la vuelta al país. De este modo, la demanda de servicios financieros no se cubre debido al pobre suministro de intermediación financiera.

Estas remesas se envían a través de canales oficiales o autorizados (operadores de transferencia de dinero, bancos, uniones postales) o mecanismos informales. En la mayoría de los países industrializados, sobre el 60% de los emigrantes utilizan mayoritariamente mecanismos autorizados. En África, los flujos interregionales son predominantemente, si no exclusivamente, informales; porque las leyes no permiten transferencias internacionales al exterior de particulares excepto en circunstancias excepcionales y siempre que se tenga en propiedad una cuenta bancaria.

Cualquier método empleado por los emigrantes conlleva un coste de transferencia. El coste de enviar dinero varía entre el 2% al 10% dependiendo en qué parte del mundo esté la persona que envíe y a dónde envíe. Las transferencias desde Rusia a la Comunidad de Estados Independientes cuestan el 2,5% de la cantidad enviada, el 2% desde España a América Latina y al Caribe, un 5,5% desde los Estados Unidos a América Latina y el Caribe, un 8% desde Japón y el 6% desde Singapur y Hong Kong al Sureste de África y un 10% a la mayoría de los países de África desde Europa o los Estados Unidos. Las causas de la informalidad y los costes están frecuentemente relacionadas con la estructura disponible para los flujos de transferencias al país de origen, las normativas en el país de origen restringen los pagos a instituciones bancarias solamente (por ejemplo, excluyendo MFIs, y pequeñas cajas de ahorro), las economías a escala de las transferencias, el grado de interdependencia entre el



país natal de los emigrantes y el país anfitrión, y el nivel de competencia del sector privado a través de los corredores. En Bangladesh, casi el 54% de las remesas se transfieren mediante canales informales como Hundi, amigos y parientes y llevado en mano.

Las regulaciones, particularmente en los países industrializados, han aumentado el control de las transacciones, pero también han aumentado el coste para las empresas que proporcionan formación para ello e implementan programas de supervisión, que con frecuencia afectan a la informalidad. Las empresas no se ven solamente afectadas por el aumento de los costes operacionales, sino también que los rigurosos requisitos de identificación para ambos remitentes y destinatarios llevarán a una mayor utilización de los servicios informales por parte de particulares quienes prefieren utilizar un servicio no oficial a proporcionar tanta información. Este problema se ha agudizado concretamente desde el 11 de septiembre del 2001, según la petición de los gobiernos a los MTO (Operadores de Transferencias Monetarias) y las instituciones financieras para que aplicasen requisitos estrictos como rigurosas directrices como «Conoce a tu Cliente», «Ley de Confidencialidad de la Banca» y la «Ley patriótica». Estos requisitos han hecho que los costes internos de cumplimiento de regulaciones se elevasen, y algunas empresas abandonaron el negocio (especialmente los negocios propiedad de minorías); y en cambio perjudicó a los emigrantes que tuvieron que acudir a otros medios más caros o redes no oficiales. Además, muchas instituciones bancarias que mantienen cuentas de MTO para asegurar sus operaciones de transferencias económicas han cerrado estas cuentas argumentando que las regulaciones del gobierno en los Estados Unidos y el Reino Unido las consideran de alto riesgo. Esta situación ha aumentado los problemas a los MTO en su búsqueda de aumento de competitividad y ha causado que algunos hayan cerrado.

Las familias que reciben remesas pueden representar hasta el treinta por ciento de todas las familias en algunos países en los cuales la movilidad laboral es más fluida tales como Asia Central, América Central y el Sur del Cáucaso, pero en la mayoría de casos el porcentaje medio de familias que reciben remesas es del 15%. Dentro de este contexto es importante reconocer que las remesas tanto formales como informales se informan por género: Un trabajador de una granja enviando dinero a su madre en Zacatecas o un joven Tayiko, trabajador de la construcción en Moscú, influye de manera significativa a los límites de desembolso que se puede permitir su madre. De manera similar, un joven de El Salvador que trabaja en la limpieza evalúa sus necesidades tanto en los Estados Unidos como los de sus hermanos en El Salvador según su condición social e ingresos, y después decide qué priorizar en la familia internacional. Una mujer filipina, indonesia o paraguaya tra-



bajadora doméstica o una artista dominicana, rusa o cubana y madre soltera en Milán también tendrá en cuenta ciertas prioridades y condiciones para enviar dinero, incluyendo el envío a la persona que puede cuidar sus hijos, y estudiar si envía menos para las necesidades básicas y aumentar las cantidades para un pequeño negocio. Mientras que las mujeres que envían pueden estar entre el 30 y el 80% de todos los remitentes (en África y el Centro de Asia la mayoría de los remitentes son hombres, mientras que en el Sureste de Asia son mujeres, y en los países industrializados están divididos), dos tercios de los destinatarios son predominantemente mujeres, con flujos que representan al menos el 70% de todas los ingresos familiares. Este hecho moviliza importantes perspectivas políticas para aumentar los géneros y los envíos para el desarrollo.

Al igual que con los emigrantes, las familias que reciben remesas están económicamente dislocadas. Sin embargo, los ingresos recibidos les permiten salir de la pobreza y contribuir significativamente a la creación de bienes; en la mayoría de los países, las familias receptoras muestran una relación positiva entre la recepción del dinero y las actividades financieras. Cuantas más transferencias se reciben, mayor es el número de familias con cuentas bancarias, ahorros y otras obligaciones económicas. Cuando la provisión de servicios financieros satisface la demanda, la economía local es capaz de absorber mejor estos flujos. En zonas de alta emigración de México donde hay un microbanco, una parte importante de las remesas se ahorran (sobre un 14% en el Microbanco Pahuatlán, en el estado de Puebla) creando una base económica sostenible que el microbanco utiliza para financiar las actividades productivas de sus miembros. Además, estas actividades —cuando la infraestructura económica no está demasiado deteriorada por la despoblación, la edad, y si la base productiva es relativamente competitiva— generan ingresos, trabajos y algún desarrollo que conlleva a una reducción en la emigración y además más capital en la comunidad que puede ser guardado en el microbanco para futuros préstamos.

A nivel general, el impacto de los envíos ha demostrado tener un efecto ayudando a reducir la pobreza, aumentar el crecimiento y el fortalecimiento de los sistemas económicos. Bajo ciertas condiciones, cuando la base productiva de la economía local es incapaz de absorber estos ahorros extranjeros, puede conllevar a desbalances en la macroeconomía nacional, tales como la revalorización de la divisa local, de los bienes inmuebles y a la revalorización de la tierra. Sin embargo, en conjunto estos flujos muestran un gran potencial para mejorar la calidad de vida de la sociedad en general, y de los emigrantes y sus familias en particular. Su potencial se puede realizar dado que se presentan soluciones a las varias coacciones a las que se enfrenta la gente.



### 3 PROBLEMAS Y SOLUCIONES PARA MEJORAR EL IMPACTO DE LAS REMESAS EN EL DESARROLLO

La transferencia de remesas por parte de los emigrantes experimenta diferentes problemas asociados a la presencia de transferencias no oficiales, el coste de envío, la falta de acceso a instituciones financieras, el poco conocimiento sobre los volúmenes totales recibidos en algunos países, la falta de ambientes permisivos que puedan capitalizar mejor esos flujos, o mitigar las políticas económicas para contrariar los efectos que pueden tener esos flujos sobre las divisas locales. Los emigrantes irregulares e indocumentados pueden evitar los desafíos legales por miedo a acciones legales o a la deportación. Las soluciones a algunos de estos problemas son varias y dependen de las condiciones de cada remitente y de las áreas destinatarias. Sin embargo, dos amenazas comunes a estas soluciones incluyen una aproximación rural y de género al aprovechamiento de las remesas.

Aquí, identificamos iniciativas en las que la política puede tener una importancia crítica para promocionar el aprovechamiento de las remesas mediante fondos y administración del capital del emigrante. Las iniciativas no son exhaustivas pero reflejan el debate de la política pública sobre estos asuntos.

#### a) Reducir la informalidad, mejorar la competitividad y reducir los costes

En primer lugar, la política debe dirigir el mercado de transferencias de dinero reduciendo la informalidad, mejorando la competitividad y reduciendo los costes así como ofreciendo incentivos para mejorar la tecnología de la transferencia de dinero. La mayoría de las asociaciones de inmigrantes insisten en que la reducción de costes necesita ser dirigida y sus soluciones varían desde sanciones a esquemas de reinversión de beneficios a una mayor competitividad para revelación y control de la información.

La existencia de redes informales a menudo resulta a causa de la ausencia de un número importante de competidores que puedan pagar transferencias en las zonas más remotas. Debido a que en la mayoría de los países desarrollados los gobiernos estipulan que solamente se les permita a los bancos pagar las remesas, se descuidan muchas zonas rurales y éstas, en cambio son adoptadas por empresas pequeñas e informales. Estas restricciones legales limitan el acceso de los clientes a otras instituciones financieras que podrían ofrecer ese servicio. Revisar la legislación para que permita que las instituciones no bancarias, tales como las instituciones microfinancieras, paguen las remesas, ayudaría a reducir la informalidad y a aumentar la competitividad.



La reducción de costes en los últimos años ha resultado en una gran parte del aumento de competitividad entre los operadores de transferencia de dinero. En América Latina y en el Caribe los costes han caído considerablemente, así como en otras zonas del mundo tales como de Rusia a Asia Central y el Sur del Cáucaso, de Europa al Sureste de Asia y al Oeste de África. Un mayor desafío para la competitividad, que prevalece en muchas partes del mundo, son los acuerdos exclusivos de los MTO. Los acuerdos exclusivos son contratos legales entre los MTO y los agentes (tanto en origen y distribución) que prohíbe a los agentes negociar o hacer contratos con otro MTO durante un período de al menos cinco años. El resultado final es que muchos MTO quedan excluidos de la competición justa y frecuentemente resultan en informalidad. En Nigeria, por ejemplo, hay menos de cinco grandes MTO funcionando en el país en parte debido a que solamente se les permite operar a los bancos y esos bancos en cambio buscan asegurar un volumen apropiado con un MTO importante. En cambio la mayoría de los grandes MTO esperan exclusividad, cerrando cualquier posibilidad de entrada a otras empresas. Como resultado tres cuartas partes de los pagadores utilizan solamente dos operadores de transferencia de dinero.

Sin embargo, se debe hacer algo más. En algunos casos los costes más baratos son a expensas de la institución financiera, que con frecuencia recibe el 20% del ingreso por transacción. En las zonas rurales en las que la infraestructura es deficiente y la seguridad es crítica, las instituciones de pago se enfrentan a costes más altos que los beneficios obtenidos, por lo cual las estrategias de mitigación son necesarias para paliar los desafíos en las comunidades rurales.

Mayores esfuerzos para disminuir los costes implican una mayor transparencia, mejorando el entorno para la competitividad de los MTO (incluyendo el control de negocios a nivel total de servicio y precios) la nitidez de los negocios, el apoyo a empresas pequeñas de transferencia de dinero para que participen en el mercado, e introduciendo medios alternativos de transferencia de dinero tales como tarjetas de prepago o tecnología de telefonía móvil. Las recientes complicaciones regulatorias en el envío a los países de origen han hecho que los bancos aumenten su recelo a hacer negocios con los MTO, y consecuentemente muchos bancos han finalizado sus relaciones con los MTO. Este obstáculo ha creado un ambiente operativo difícil para los MTO, la mayoría de los cuales son negocios propiedad de minorías y esto perjudica al usuario final.

Además, las nuevas tecnologías pueden permitir las transacciones de cuenta a cuenta más baratas, pero todos los que toman parte en el mercado deben aprender cómo utilizar mejor estas tecnologías. En lo que respecta a los destinatarios, esto requiere una educación financiera además de un cambio en el modo en que se recoge el dinero. Ahora casi el 30% de los que reciben remesas



utilizan tarjetas de crédito o de débito; este número alcanza el 50% en algunos países.

Un ejemplo importante de esto es la experiencia de Jamaica National Building Society (JNBS). A través de su filial, JN Money Services Ltd., JNBS sirve a los jamaicanos que viven en la diáspora facilitándole servicios de envío en Canadá, EEUU y el Reino Unido. En sociedad y cooperación con USAID, JNBS escogió automatizar el proceso de enviar y recibir dinero mediante la tecnología de pasar tarjetas. Como resultado ahora tiene más de 70.000 usuarios de tarjetas. El 50% de los que reciben remesas han entrado en el sistema bancario formal, con un 40% de los mismos recibiendo sus remesas mediante una tarjeta que después utilizan para hacer compras en pequeños negocios que aceptan tarjetas de débito. En un informe al respecto, la mayoría de los bancos de los clientes de pequeños negocios también se benefician de hacer pagos de remesas mediante un aumento del acceso a clientes que reciben remesas y crédito. Las tarifas de ahorro han aumentado considerablemente, no sólo a través de depósitos directos en cuentas de ahorro, sino también reduciendo la cantidad de efectivo en circulación y mediante el aumento de utilización de las transacciones económicas.

Las políticas de incentivos para reducir costes y mejorar la tecnología y competitividad incluyen la reducción de los impedimentos de identificación a los emigrantes, ofrecimiento de interrupción de las tasas u otros incentivos para aquellos bancos y MTO que importen dispositivos tecnológicos para transferencias de dinero, tales como dispositivos de puntos de venta (POS).

La experiencia de los Estados Unidos y otros países permitiendo a los emigrantes sin importar su estado legal escoger el método a utilizar para realizar envíos (o un MTO o banco) es importante. La iniciativa de Wells Fargo de reconocer la identificación consular mexicana como medio para permitir a los emigrantes abrir cuentas bancarias aumentó el acceso a los bancos para más de medio millón de mexicanos. La experiencia de los indonesios que envían desde el Sur de Corea, Singapur y Hong Kong es similar: los emigrantes pueden abrir cuentas bancarias sin importar su estado legal y disfrutaban de la reducción de costes, así como del acceso a otros servicios financieros. Este asunto es particularmente importante porque los gobiernos esbozan una línea entre las políticas empresariales y de emigración: Los proveedores de servicios de envío de dinero no son policías de inmigración o cobradores de impuestos.

La tecnología juega un papel importante en el envío efectivo y eficiente de remesas. Estos dispositivos de POS son una oportunidad para mejorar los efectos del gasto en remesas permitiendo pagos electrónicos y reduciendo el



uso del efectivo en la calle así como de aumentar los ahorros e influenciar positivamente en las corrientes de ingresos de bancos y MFI. El acceso a la tecnología puede expandirse a las instituciones financieras o vendedores. Por consiguiente, las soluciones políticas tales como la interrupción de impuestos o los incentivos relacionados con la mejora de la tecnología deberían ser aplicadas.

Finalmente, se pueden dirigir temas de revelación mediante la implantación de iniciativas de tecnología de bajo coste. Introducir una «*Cámara de Compensación y Central de Remesas*» es un mecanismo para informar a los clientes sobre el coste de envío entre diferentes competidores. La cámara de compensación funcionaría como una central de telecomunicaciones mediante la cual una llamada de teléfono gratuita puede identificar cualquier proveedor de transferencias de remesas sirviendo a un vecindario en concreto a un país en particular ofreciendo información sobre la tarifa y el tipo de cambio ofrecido. De este modo el cliente puede decidir antes de ir a un distribuidor en concreto qué proveedor de servicios es el más adecuado para él o ella.

#### **b) Acelerar los proyectos de intermediación económica con uniones de crédito y MFIs**

Otra área es acelerar el acceso financiero mediante proyectos con instituciones de microcréditos (MFI), uniones de crédito y bancos pequeños. Estas instituciones financieras alternativas han demostrado tener un papel principal en acercar la banca y en transformar los clientes de remesas en clientes de otros servicios financieros. El apoyo a estas instituciones financieras por parte de los gobiernos y los países donantes ha sido bajo a pesar de los esfuerzos de MFI de llegar a los destinatarios de los envíos. La asistencia financiera que se ha garantizado se ha dirigido generalmente al diseño de productos financieros, marketing y tecnología. En Moldavia, por ejemplo, la mayoría de los flujos van a familias en zonas rurales donde la presencia de los bancos es más limitada y aunque las Asociaciones de Ahorros y Crédito han llegado más, no se les permite realizar servicios de envíos ni se les apoya para que lleguen a destinatarios y emigrantes. Aumentar el apoyo y la participación de estas pequeñas instituciones financieras es de crucial importancia para aumentar el acceso a servicios financieros y mejorar la capacidad y los activos financieros. Los tipos de asistencia incluyen el diseño y el marketing del producto financiero, desarrollo de las nuevas tecnologías, investigación de mercado, y cumplimiento de la regulación. Otra área de asistencia está en el apoyo a los bancos de ahorro, MFIs y uniones de crédito para construir redes que permitan negociaciones positivas con las compañías de transferencias de remesas.



Un ejemplo de cooperación exitosa se encuentra en Paraguay, donde la microfinanciera El Comercio se ha beneficiado de una ayuda técnica por parte del Banco Inter-Americano de Desarrollo y ha sido capaz de aumentar su número de transferencias a más de 20.000 en menos de dos años.

Unir los bancos en los países de origen a las instituciones microfinancieras en el país de destino es también una posición ganadora. Por ejemplo, Caixa Catalunya, una caja de ahorros en España, ha establecido acuerdos con otros bancos y cajas de ahorros que ayudan a la gente a enviar dinero al coste más bajo desde 1.500 puntos de efectivo a cualquiera de las 1.000 sucursales asociadas en Marruecos, Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Brasil, República Dominicana, Pakistán, Bulgaria y Rumania.

### **c) Comprometer a las instituciones bancarias para que proporcionen mayores servicios financieros**

Además de ofrecer incentivos a las instituciones financieras no bancarias para llegar a los clientes de las remesas, los bancos más grandes que ofrecen servicios de remesas deberían ser objetivos para involucrarse en la oferta de contratos. El acceso a los servicios financieros sigue siendo bajo a pesar del alto porcentaje de pagos realizados por los bancos y los beneficios resultantes de sus servicios: las ganancias por la transferencia de remesas representan un 20% o más de sus ingresos netos totales. Deberían hacerse esfuerzos para aumentar las oportunidades de reinversión en las comunidades. Aunque los bancos de América Latina y el Caribe hacen más del 50 por ciento de todos los pagos de remesas, y en Asia Central, Sur del Cáucaso, Europa del Este y partes del Sureste de Asia, el porcentaje es casi del 100 % (sólo compiten con servicios postales, o algunas uniones de crédito). Sin embargo, los bancos no se han aventajado de esta posición ofreciendo acceso a los destinatarios de las remesas a otros servicios financieros. Debido al papel de los bancos como distribuidores de remesas en la región, es particularmente importante que vayan más allá de los simples pagos de remesas y que ofrezcan programas de conocimiento financiero dirigido a los destinatarios de las remesas, diseño de productos finales o marketing, y modernización de los sistemas de pago.

Un ejemplo importante de suministrar servicios financieros a los destinatarios está en México. La agencia del gobierno BANSEFI estableció una red —La Red de la Gente— de 200 bancos, instituciones de micro créditos, y uniones de crédito para que funcionasen como centros de distribución para las remesas. En el 2007 BANSEFI había aumentado sus pagos a 120.000 transferencias y abrió cuentas para casi un cuarto de los destinatarios de sus pagos.



#### **d) Apoyar proyectos para mejorar las oportunidades de inversión en casa y entre la diáspora**

Las políticas de iniciativa también se centran en mejorar las oportunidades para la inversión a pequeña escala para crear nuevos negocios y así responder a la demanda de los emigrantes y sus familias para invertir. Esto significa, por ejemplo, unir las oportunidades de inversión para transformar la agricultura de subsistencia de los destinatarios de las remesas en granjas comerciales y crear un ambiente favorable para la inversión por parte de los emigrantes. Estas empresas también están relacionadas con las remesas y la emigración al promover la inversión de los emigrantes en términos de turismo y comercio nostálgico. Una tercera parte de los emigrantes visitan sus países una vez al año mientras que el ocho por ciento importa a casa productos que contribuyen al crecimiento de pequeños negocios. Los gobiernos podrían ofrecer oportunidades de viaje dirigidos directamente a los miembros de la diáspora, que tienden a viajar frecuentemente a sus países de origen. Además los gobiernos deberían asociarse con los emigrantes en el exterior para ofrecer estos servicios de viaje. En términos de comercio nostálgico, muchos negocios tuvieron éxito al satisfacer la alta demanda de bienes del país de origen. Los gobiernos del país anfitrión y del país de origen, las agencias de desarrollo, y el sector privado podrían beneficiarse ofreciendo productos o servicios del país de origen en estos negocios en el exterior. Para alcanzar la diáspora, los gobiernos dirigen una única aunque importante fuente de fondos.

Para conseguir esos objetivos es un prerrequisito que los gobiernos y el sector privado continúen con su trabajo para crear condiciones apropiadas para un clima positivo de inversión en su país de origen. Cualquier esfuerzo para promocionar la inversión no tendría éxito si el ambiente empresarial no fuese partidario del inversor.

#### **e) Diseñar productos que incluyan servicios de educación y sanidad**

Los gastos en educación y sanidad son inversiones típicas de las familias que reciben las remesas. Sin embargo, los servicios adecuados de educación y sanidad con frecuencia están mal publicitados o no están disponibles. Un modo de proporcionar estos servicios es mediante asociaciones entre los MFIs y los proveedores de educación y sanidad que ofrecen financiación. En educación, esto significa fondos para educación (ahorros y préstamos), tutorías, actividades extraescolares, y lecciones por Internet. Este tipo de inversiones por parte de las familias que reciben remesas llevará a un logro educativo más alto y también a una inversión continua por parte de la persona que envía dinero



desde el extranjero. Los productos sanitarios incluyen seguros de vida, seguros médicos, cuidado de emergencia, repatriación del cuerpo, y el cuidado de niños. Las oportunidades para la inversión en el cuidado de la salud mejorarían la calidad de vida y la comprensión de los estándares de cuidado de la salud. Los emigrantes también se beneficiarían de estos planes de seguros que pueden solucionar las heridas relacionadas con el trabajo. En Malasia cada año sobre 100 o 150 emigrantes trabajadores de Bangladesh mueren por diversas razones, como muerte repentina, muerte debido a trabajos de riesgo y otras causas.

#### **f) Proporcionar asistencia técnica en finanzas y conocimiento sobre las remesas**

Los Bancos Centrales de cada país en América Latina y en el Caribe tienen escasez de recursos y capacidad para proporcionar información financiera básica a sus poblaciones. Educar a la gente sobre el papel de las finanzas es un paso crítico hacia el desarrollo y también está ganando importancia entre los receptores de remesas. El conocimiento financiero y sobre las remesas, la formación para la adquisición de habilidades, pueden establecerse en cooperación con los Bancos Centrales y las instituciones financieras para poder llegar a los millones de receptores de remesas. Esta asistencia técnica debería tener en cuenta la información sobre el valor financiero de las transferencias como mecanismo para crear crédito, valores y la utilización de pagos alternativos mediante instrumentos electrónicos como tarjetas de crédito o débito.

#### **g) Comprometer a los gobiernos y al sector privado como promulgadores del entorno**

Una de las recomendaciones políticagnéricas, quizás la que debería tener una mayor prioridad y que puede deducirse de la mayoría de estos temas, es que los gobiernos necesitan entender su papel como promulgadores del entorno. Esto en general significa promover políticas que lleven a un incremento del acceso al sistema financiero y a la intermediación financiera para los receptores de remesas.

Además, una política social para la comunidad que reside en el extranjero es clave para la estrategia económica de cualquier país que envíe emigrantes. Actualmente no hay ninguna política al respecto en la mayoría de los países, y los gobiernos podrían ganar mucho desde ese planteamiento, al mismo tiempo que dan poder y legitiman la realidad y crudeza del emigrante.



Un primer paso en esta dirección es la creación de Comisiones Nacionales sobre las Remesas y el Desarrollo, compuestas por organizaciones sociales civiles, grupos de emigrantes, MTOs, instituciones financieras, oficiales del gobierno y donantes. La experiencia de este tipo de acciones ha resultado exitosa en los Estados Unidos – en el contexto de América Latina y el Caribe.

## h) Política Macroeconómica

Las herramientas políticas pueden tener un papel preventivo para mitigar los efectos negativos de las remesas, particularmente cuando estos flujos afectan la base productiva de la economía local mediante una revalorización innecesaria o no deseada de la divisa local.

## 4 CONCLUSIÓN

El papel de las remesas en las vidas de muchas familias es claramente dominante. Las implicaciones políticas son también de extrema importancia. Las oportunidades incluyen invertir en instituciones financieras grandes o pequeñas para negocios privados, servicios públicos o asociarse para proporcionar educación financiera a los receptores de remesas. Sobre todo el esfuerzo político debe dirigirse a modernizar la base productiva de las economías locales mientras que se saca partido de los recursos de los ahorros de los emigrantes en el extranjero. Esto significa enlazar las oportunidades de inversión, la creación de ahorros, los ambientes permisivos de los gobiernos central y local, y el aumento de la propensión de riesgo empresarial local, nacional e internacional.

Esto es particularmente importante porque a veces la discusión sobre el impacto de las remesas en el desarrollo se oscurece por suposiciones erróneas. Por ejemplo, unos pocos argumentan que las remesas necesitan un «uso productivo» porque su empleo en consumo es perjudicial para el crecimiento. Todavía no hay un patrón para medir qué proporción de los ingresos personales deberían ser productivos. Además, tampoco demostraría que los receptores de remesas tengan una mayor propensión al consumo. Este último tema es, de hecho, lo contrario: los receptores de remesas ahorran e invierten más, y tienen más cuentas bancarias que los que no las reciben.

La base social y productiva de una economía define los modos en los que funcionarán realmente las remesas. El grado en el que tal estructura de la economía absorbe esas remesas es el tema político más importante para los practicantes en el desarrollo. Esta evaluación de la política debería centrarse en las



fuerzas productivas en una economía, su eficacia, modernización y niveles de diversificación/concentración a través de los sectores económicos; sobre cómo funcionan las empresas, qué herramientas tecnológicas existen o faltan, y cuál es el grado en el que los gobiernos proporcionan un ambiente permisivo para motivar la interacción entre la inversión y la producción.

Si una economía es incapaz de producir un contexto competitivo, su fuerza de trabajo disminuirá y eventualmente una parte emigrará para cuidar de sus familias. Pero incluso cuando están fuera y envían dinero, las familias sólo son capaces de hacer con ese dinero lo que la economía local les proporcione en cuanto a la demanda de productos y servicios.

Los consumidores demandan una variedad de servicios y comodidades (económicas y financieras). Si la base productiva de la economía local no puede abastecer esa demanda, se importarán los productos. Ninguna de estas es una situación creada por las remesas, sino más bien por la estructura de la economía local, que también está relacionada con el contexto global.

El desafío de desarrollo para los practicantes consiste en permitir un entorno en el cual las remesas puedan tener un papel transformador en la economía local. El desafío para los practicantes es identificar y aplicar políticas que permitan un efecto provechoso de las remesas para que su absorción tenga un efecto efectivo y positivo en la economía local y así promuevan el desarrollo, sin decirles a los emigrantes y a sus familias lo que tienen que hacer con su dinero, porque después de todo, las remesas son algo privado. De este modo ERCOF acentúa que «esto es precisamente porque es tan importante el conocimiento financiero, porque se dirige a darle poder al emigrante y a los beneficiarios de la remesa con el conocimiento y la disposición para la planificación económica».

## 5 ALGUNAS CUESTIONES A TENER EN CUENTA

Viendo los problemas identificados, ¿Qué medidas e incentivos concretos se deberían proponer para ayudar a mejorar el efecto de las remesas en el desarrollo?

¿Hay asociaciones públicas-privadas que puedan crear un ambiente beneficioso para enviar y recibir remesas?

¿Qué papel pueden tener las empresas y los CSO para hacer que los ahorros provenientes de las remesas beneficien más que solamente a su comunidad (por ejemplo ayudar a construir capacidad) y buscar ejemplos concretos/buenas prácticas?

**TRANSFERENCIAS DE REMESAS BÁSICAS ENTRE REMITENTES Y DESTINATARIOS**

Remitente	Perfil demográfico	Ingresos M/F	Género	Estado legal
1. Estados Unidos y Canadá	<30, instituto	Por debajo de \$30K	50/50	40% indoc.
2. Europa Occidental	Por debajo <30, instituto	de \$35K	50/50	30% indoc.
3. Rusia y Kazajastán	20-30, instituto	Por debajo de \$10K	70/30	Trabajador inmigrante; extranjero con el visado caducado
4. Asia: Japón, Corea del Sur, Singapur, Australia, Hong Kong	20-30, menos que instituto	Por debajo de \$20K	30/70	Trabajador inmigrante; extranjero con el visado caducado
5. Países árabes exportadores de petróleo	20-30, menos que instituto	Por debajo de \$20K	90/10	Trabajador inmigrante
6. Mercados intrarregionales	20-30, menos que instituto	Por debajo de \$10K	60/40	Estacional indoc.
7. Otros (emergencia, crisis)				Exiliado, ref.

Destinatario Origen de movimientos	1. Distribución geográfica urbana/rural	2. Género % Femenino	3. Ingresos recibidos	4. Beneficiarios
Naciones industrializadas	65%/35%	65%	US\$4,000	Cónyuge; Madre
Centros económicos regionales	65%/35% 55%/45%	65%	US\$3,000	Cónyuge; Madre; hermano/-a
Centros económicos intrarregionales	50%/50%	50%	US\$1,500	Madre; hermano/-a



Condición económica	Cantidad enviada	Métodos de envío	Precio	Tiempo de envío	Propensión a remitir
40% s/cta. bancaria	US\$300 x 12	Autorizado: 80%	6% LAC; 8% Afr.; Asia	7 años	20 - 25%
30% s/cta. bancaria	US\$350 x 10	Autorizado: 70%	8% Afr.; 6% EE	7 años	20 - 25%
20% s/cta. bancaria	US\$150 x 10	L: 70%	3% CA/Cauc.	3 - 5 años	
20% s/cta. bancaria	US\$250 x 10	L: 50%	10% Jpn; 5% HK/S	2 - 3 años	
20% s/cta. bancaria;		L: 60%	< 3%	1 - 3 años	
10% s/cta. bancaria	US\$65 x 8	L:30%	10%;	1 - 3 años	

5. Espacio de tiempo	6. Acceso Financiero	7. Jerarquía de necesidades	8. Demográficos	9. Proporción de remesas a ingresar
7 años	30%	Necesidades diarias (comida, ropa, alquiler, etc.): 57; Bienes de consumo duraderos (TV, nevera, etc.): 4; Educación (cuota escolar, etc.): 5; Asistencia médica: 6; Ahorros e Inversiones: 5; Alojamiento (reparaciones, compra): 13	35+,	60%
3 - 5 años	20%			80%
1 - 3 años	10%			90%

***Informe revisado por:***

Alexandre Berthaud (Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social, México), Mohamed Djirdeh Houssein (Somali Money Transmitters Association, Emiratos Árabes Unidos), Mohammad Rashed Al Hasan (International Network of Alternative Financial Institutions, Bangladesh), Norbert Bielefeld (European Savings Banks Group/World Savings Banks Institute, Bélgica), David Landsman (National Money Transmitters Association, Estados Unidos)<sup>(2)</sup>

(2) Los puntos de vista presentados aquí no representan los de la Fundación Rey Balduino. Este informe ha sido preparado por Manuel Orozco a base de la nota de concepto desarrollada por la Fundación Rey Balduino, e incorpora algunas conclusiones de las discusiones en línea que fueron organizadas del 14 de mayo al 3 de junio para preparar el Día de la sociedad civil. Este informe ha sido revisado por las personas mencionadas arriba para garantizar que incluya los puntos de vista de los diferentes actores de la sociedad civil. El objetivo es de informar y facilitar las discusiones durante la primera reunión del Foro Mundial sobre migración y desarrollo. Es basado en diversas fuentes y no pretende ser exhaustivo. Cualquiera reproducción de este documento, parcial o entera, debe citar la fuente.

El Día de la Sociedad Civil es organizado a solicitud y con el apoyo del gobierno belga. Este evento también es apoyado financieramente por la John D. and Catherine T. MacArthur Foundation, la Fundación Rey Balduino, los gobiernos de Suecia y Noruega y la Ford Foundation.

# Omaha.

## Migración internacional y desarrollo local en Michoacán y Zacatecas (México)

---

Dr. Rodolfo García Zamora y Dr. Juan Manuel Padilla

Doctorado en Estudios del Desarrollo

[www.estudiosdeldesarrollo.net](http://www.estudiosdeldesarrollo.net)

Universidad Autónoma de Zacatecas, México

[rgarciaz@prodigy.net.mx](mailto:rgarciaz@prodigy.net.mx)

### Sumario

- 
1. La migración internacional y el desarrollo local en Michoacán, México.
  2. La migración internacional y el desarrollo local en Zacatecas, México.
  3. Conclusión.
  4. Referencias.
- 

### RESUMEN

*Después de varios lustros realizando proyectos de infraestructura básica con remesas colectivas, las organizaciones de migrantes de michoacanos y zacatecanos en Estados Unidos se plantean ayudar al desarrollo local con un enfoque trasnacional en sus lugares de origen; para tal objetivo se enfrentan a tres desafíos centrales: promover políticas públicas de desarrollo regional, estimular el cambio institucional en los tres niveles de gobiernos y realizar un proceso permanente de organización y capacitación en las comunidades de origen y destino de los migrantes.*

### Palabras clave:

*Migración Internacional, Organizaciones de Migrantes, Remesas colectivas, Desarrollo local trasnacional.*

### ABSTRACT

*After several years realizing projects of basic infrastructure with collective remittances, migrant organizations of michoacanans and zacatecanos in the United States consider to help*



*the local development with a transnational approach in their places of origin; To achieve such objective they face three central challenges: to promote public policies of regional development, to stimulate the institutional change in the three levels of governments and to realize a permanent process of organization and training in the communities of origin and destiny of migrants.*

**Key words:**

*International migration, migrant organizations, collective remittances, local transnational development.*



Con diferente historicidad, los circuitos migratorios de Michoacán y Zacatecas (México) hacia los Estados Unidos han propiciado la formación de importantes organizaciones de migrantes, que tienen por finalidad ayudarse en el exterior, además de promover el financiamiento de proyectos de infraestructura básica en sus comunidades de origen, en coordinación con los tres niveles de gobierno de ese país. Dichas comunidades se han beneficiado con el suministro de servicios básicos de agua, electricidad, drenaje, pavimentación de calles, carreteras, escuelas y clínicas. Sin embargo, prevalece la debilidad del tejido económico y social de éstas, así como una baja capacidad gubernamental para promover el desarrollo local. Todo lo anterior se materializa en un mayor crecimiento de las migraciones internacionales con destino a la economía norteamericana.

Frente a la situación anterior, algunas organizaciones de migrantes michoacanas (en Illinois) y zacatecanas (en California) junto con sus comunidades locales y autoridades municipales están planteando una estrategia de desarrollo local transnacional en varios municipios de esos estados de México, mediante la colaboración de diferentes actores sociales, la organización y capacitación de las comunidades y autoridades locales, las organizaciones de migrantes y el impulso de nuevas políticas públicas de desarrollo local y regional en ambos países.

## **1 LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL Y EL DESARROLLO LOCAL EN MICHOACÁN, MÉXICO**

El estado de Michoacán, ubicado en la región histórica de la migración internacional a los Estados Unidos del Centro-Occidente de México, tiene, como los estados de Jalisco, Guanajuato y Zacatecas, más de cien años de experiencia migratoria a ese país. En particular, según Gustavo López Castro («Migración, desarrollo y regiones»: 2005) Michoacán no sólo participa de esa larga tradición migratoria, sino que desde las últimas décadas del siglo anterior el flujo migratorio internacional asume un gran dinamismo cuantitativo y cambios significativos en el patrón de migración tradicional.

Héctor Rodríguez Ramírez («Migración internacional y remesas en Michoacán», en *Diáspora Michoacana*, El Colegio de Michoacán. A C. Gobierno



de Michoacán 2003) corrobora lo anterior con la siguiente información que permite valorar el papel protagónico que ocupa Michoacán en el conjunto de la migración internacional mexicana:

1. Entre 1990 y 2000, poco más de 370 mil michoacanos emigraron hacia Estados Unidos, ya sea en forma temporal o permanente; la cifra es equivalente al 9,4% de la población total del estado de Michoacán en el año 2000.
2. Por el número de hogares que aportaron al menos un migrante entre 1990 y 2000, se muestra como la entidad que registra la segunda tasa de emigración internacional más alta de todo el país. En promedio, a lo largo de los años noventa el 15% de los hogares michoacanos aportó cuando menos un migrante; porcentaje sólo superado por el estado de Zacatecas.
3. En el plano propiamente laboral, Michoacán es el estado que envía al extranjero el mayor porcentaje de personas mayores de 12 años en busca de trabajo (12,2%). Para el periodo 1990-1996 el desplazamiento de michoacanos por este concepto se multiplicó 2.5 veces.
4. Comparando el número de migrantes laborales con la población ocupada, Michoacán vuelve a manifestarse como la entidad que exhibe los montos más elevados del país. Destaca también el dinamismo alcanzado por este indicador, el cual se duplica entre 1990 y 1996, al pasar de 13 a 26 migrantes laborales por cada mil trabajadores ocupados.
5. Intraestatalmente, constituye la entidad que agrupa la proporción más elevada de municipios clasificados como de alta y muy alta intensidad migratoria. De los 113 municipios que integran la entidad, el Consejo Nacional de Población clasifica al 66% bajo estos rubros de intensidad migratoria.

Para Rodríguez Ramírez (2003), hay en el contexto estatal algunos aspectos que le dan un sello distintivo a la migración michoacana, marcando algunas convergencias y divergencias respecto al patrón migratorio nacional. En este sentido, afirma que el fenómeno de la migración de michoacanos hacia Estados Unidos es un proceso generalizado en toda la entidad; desde luego que con diferentes matices y grados de intensidad. Dos aspectos refuerzan ésta afirmación:

1. Michoacán es la única entidad federativa del país en la que el 100% de sus municipios registran porcentajes de hogares con migrantes igual o superior al promedio nacional.
2. La intensidad con que se registra la migración de michoacanos se evidencia con total claridad al considerar la información aportada por Co-



napo (2002): de los 113 municipios que integran la entidad, 25% se encuentra clasificado como de muy alta intensidad migratoria; 38% se ubica en el rango de alta intensidad; 30% permanece en el nivel medio, y sólo el 7% restante es considerado como de baja intensidad.

No obstante los referentes anteriores, el fenómeno de la migración internacional en la entidad —en términos generales— tiende a concentrarse con mayor intensidad y presencia al norte, noroeste y noreste del estado; es decir, se trata de municipios cercanos y colindantes con los estados de Jalisco y Guanajuato. Esta es una región que aglutina a 41 de los 113 municipios que integran la entidad (36%) y la población que se concentra en dicho espacio geográfico equivale al 25,7% del total de la población de la entidad para el año 2000. En términos de la migración hacia los Estados Unidos, esta zona se distingue por contribuir con 49,7% de los flujos migratorios de la entidad (alrededor de 82 275 migrantes en el periodo 1995-2000) y concentra a poco más del 40% de los hogares con al menos un migrante en el periodo de referencia. En este sentido, puede decirse que hay 1,5 migrantes por hogar.

Además, de estos 41 municipios que integran la región, 23 de ellos están considerados como de muy alta intensidad migratoria, 14 ocupan el rango de alta intensidad, y nada más 4 se encuentran clasificados como de mediana intensidad migratoria.

Para el investigador referido es indudable que la alta intensidad que distingue a la migración de michoacanos se encuentra influida altamente por la situación económica tan adversa que se ha hecho presente en nuestro país en las últimas décadas. De manera particular, la precaria condición por la que atraviesa el campo michoacano; la desaparición de las pequeñas actividades productivas; la insuficiente dinámica de la economía estatal para ofrecer un trabajo digno y bien remunerado. Aunado todo esto a la persistente demanda de mano de obra mexicana en los sectores agrícola, industrial y de servicios en la Unión Americana; a la considerable diferencia salarial entre ambas económicas y, en gran medida, a la tradición migratoria (redes de migración) hacia el vecino país del norte, que data desde fines del siglo XIX. Quizá los factores mencionados sean los más importantes para incidir de manera directa en la intensificación de la migración.

Respecto al patrón migratorio internacional de los michoacanos, destaca los siguientes rasgos:

1. Una presencia creciente y mayoritaria de la emigración permanente. Para 1995 ésta representó 77,6% del total de los flujos y para el año 2000 se ubicó en 81,3%.



2. Además de que la emigración temporal representa un flujo menor, sus valores se encuentran por debajo del promedio nacional (20,9%).
3. Al igual que en el panorama nacional, los tiempos de estancia de los migrantes temporales han venido incrementándose. Durante el periodo 1990-95, un migrante temporal duraba un promedio de nueve meses en Estados Unidos, en tanto que para los años 1995-2000 su estancia promedio ascendió a 16 meses. Quizá, tal incremento refleje los cambios que se están operando en el espectro ocupacional de los migrantes mexicanos en los Estados Unidos, donde las ocupaciones de éstos en actividades agrícolas estacionales han perdido importancia relativa frente a otra clase de empleos, y también el incremento en los costos y riesgos asociados a la migración (en especial después de los acontecimientos del 11 de septiembre del 2001).
4. Una fuerte presencia femenina en el flujo migratorio, la cual ha permanecido constante a lo largo de la década pasada en el orden del 23 por ciento.

Tocante a los impactos positivos de la migración internacional sobre los países y regiones de origen de los migrantes, no hay duda respecto a que las remesas constituyen uno de los beneficios más evidentes de la migración, tanto en términos macroeconómicos como en los ámbitos local y familiar. A nivel agregado, las remesas se han convertido en un flujo de divisas de suma importancia para la mayoría de las naciones no desarrolladas y expulsoras de mano de obra, superando con frecuencia la inversión extranjera directa y la ayuda internacional para el desarrollo, como lo consignan diferentes organismos internacionales, entre ellos la Organización Mundial para las Migraciones (OIM), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y otros.

En términos de remesas, el flujo de éstas a México ha tenido un crecimiento explosivo, como lo indica el Banco de México («Las remesas familiares en México»: 2007): en el año 2002 llegaron al país 9.814 millones de dólares; en el 2003, 13.396 millones de dólares; en el 2004, 16.613 millones de dólares; en el 2005, 20.035 millones de dólares, y en el 2006 se ascendió a la cifra histórica de 23.054 millones de dólares.

El aumento significativo de las remesas es un claro reflejo de la debilidad económica estructural de la economía mexicana para generar los empleos necesarios requeridos por la población en edad de trabajar. No hay duda de que esos recursos han ayudado a la estabilidad macroeconómica nacional, a saldar las cuentas con el exterior y a generar dinamismo económico a varias regiones del país (aunque también crea efectos negativos como la inflación, ausencia de



oferta de mano de obra, etcétera). Héctor Rodríguez (2003: p. 215), en el caso de las remesas en Michoacán, analiza el número de hogares que las reciben y el peso proporcional que tienen dentro del ingreso familiar.

Relacionado con el primer aspecto, señala que tanto el fenómeno migratorio como las remesas constituyen aspectos generalizados en la vida del país, pues involucran a uno de cada cinco hogares, elevándose tal proporción en ciertas regiones, como las áreas rurales de nueve entidades federativas del centro-occidente de la república, donde de cada dos hogares uno está relacionado con el vecino país del norte por recibir dólares, porque entre sus miembros hay uno o varios que vivieron y trabajaron (o trabajan) allá; o bien porque de esa unidad doméstica salió alguno de sus integrantes para radicar de manera definitiva en Estados Unidos.

Michoacán no es ajeno a este proceso, ya que la información censal (derivado del Censo de Población y Vivienda de 1995 y del XII Censo General de Población y Vivienda) revela un incremento significativo del porcentaje de hogares que reciben remesas, al pasar de 9,1 a 11,3 entre 1995 y 2000. Un elemento a destacar es que según la información del XII Censo de Población y Vivienda (2000) 1,2 millones de hogares recibe remesas en el país, con un promedio de 190 dólares, y el de los hogares michoacanos receptores de remesas asciende a cerca de 300 dólares, muy por encima de la media nacional.

Respecto a la proporción de las remesas dentro del ingreso total de los hogares receptores, Conapo (2002) muestra que a nivel nacional representan poco menos de la mitad (41%) de su ingreso total; 44% en localidades con 2.500 o más habitantes, y 50% en los hogares situados en localidades con menos de 2.500 habitantes.

En Michoacán, poco más de 100 mil hogares son receptores, en promedio representan 56,2% del ingreso monetario. Además, en uno de cada tres de esos hogares, las remesas constituyen la única fuente de ingresos. En más de una tercera parte de los municipios que integran a la entidad, hay un alto porcentaje de hogares receptores de remesas, cuya única fuente de ingreso es este flujo de divisas (seis de cada 10 hogares presentan tal situación).

Cabe destacar que las remesas llegan directamente a los hogares de los familiares de los migrantes y cumplen un papel determinante para su sostenimiento. Además, su impacto en las comunidades y en los hogares receptores a menudo se pone de manifiesto a través de la información relativa al monto y modalidades de uso de estos recursos. La mayor parte de los trabajos disponibles sobre el tema dan cuenta de un patrón general del uso de remesas en México, congruente con numerosas experiencias internacionales que muestran



que la mayoría de los recursos recibidos se gastan en la satisfacción de necesidades básicas, en la compra de bienes de consumo duradero, y en la compra y mejora de vivienda, mientras que sólo una pequeña parte se destina al ahorro y la inversión productiva (Rodríguez: 1999 Impacto de la migración y las remesas en el crecimiento económico regional, Senado de la República).

Más allá de los evidentes impactos económicos positivos de la migración internacional sobre el estado de Michoacán, es necesario recordar los impactos sociales, culturales y políticos que la migración y las organizaciones de migrantes generan en sus regiones y comunidades de origen. En efecto, como señala Xóchitl Bada («La participación cívica comunitaria transnacional de los clubes de michoacanos», en *Diáspora Michoacana*, Colegio de Michoacán, A.C.-Gobierno de Michoacán, 2003: p. 276) motivados inicialmente por la nostalgia hacia sus pueblos, el deseo de retornar, y un compromiso voluntario por preservar su identidad local y regional, los clubes de migrantes han logrado desarrollar comunidades michoacanas extraterritoriales en Estados Unidos, que han sido capaces de neutralizar la distancia entre las comunidades de origen y la sociedad receptora. Tomando en cuenta sus experiencias de la vida real buscando resolver los problemas de la integración económica, sus redes sociales y su creciente desarrollo transfronterizo, estos grupos transnacionales tienen un interés natural en las políticas de desarrollo regionales. Los líderes de los clubes recalcan a menudo que el propósito primordial de sus inversiones es poder eliminar las condiciones que los llevaron a emigrar de sus pueblos. En lugar de aceptar estoicamente un papel como «victimas de la globalización», estos migrantes michoacanos muestran un potencial significativo para influir en el diseño de los mecanismos transnacionales necesarios para enfrentar los problemas de la integración económica en formas más igualitarias y democráticas, donde la participación ciudadana juega un papel relevante en la toma de decisiones que afectan los intereses de sus comunidades de origen.

Los clubes de migrantes michoacanos en Estados Unidos (de manera especial en Illinois y California) son producto de la larga migración internacional hacia ese país, que ahora constituye un valioso capital social, el cual se materializa en cientos de proyectos solidarios de construcción de infraestructura básica, y en diversas propuestas orientadas a la promoción del desarrollo local en sus regiones de origen. Por ello, Bada (2003: p. 276) sostiene que en la era de la globalización, el nacimiento y consolidación de estos grupos comunitarios transfronterizos muestra procesos donde los Estados-nación son cada vez menos capaces de controlar las acciones autónomas de ciudadanos que han decidido no seguir la lógica capitalista de obtención de tasas de ganancia e inversiones productivas. Por el contrario, según ella, los clubes han decidido in-



vertir en proyectos filantrópicos que les permitan reproducir y reforzar su identidad regional, adquirir estatus social y prestigio tanto en sus comunidades de origen como en las de destino. En el transcurso de estos procesos de reafirmación identitaria, han contribuido con ello al desarrollo económico y social de sus pueblos de origen, a través de la generación de empleos temporales y la dignificación de comunidades abandonadas por el neoliberalismo y la reestructuración económica en curso. Hasta ahora, la mayoría de sus miembros en los clubes ha privilegiado la inversión en proyectos de infraestructura básica y embellecimiento comunitario, que dignifican al espacio que los vio nacer.

El gobierno mexicano, por su parte, se ha aprovechado para transferir a estas organizaciones parte de su responsabilidad respecto al desarrollo nacional, intentando conseguir que los clubes financien proyectos que vayan acordes con la agenda de desarrollo gubernamental. Esto ha traído como resultado algunos choques con los clubes que no se han alineado con las prioridades estatales y federales. Ello plantea a los clubes de migrantes evitar que el gobierno los use como sustituto a la inversión social que es responsabilidad gubernamental. En gran medida, la resistencia que éstos muestren frente a la imposición, será el camino más factible para lograr la autonomía plena en la toma de decisiones sobre el tipo de proyectos que deseen financiar.

El desarrollo de proyectos en las comunidades también ha contribuido al reforzamiento de las capacidades de liderazgo de los líderes de los clubes. El hecho de que logran terminar proyectos y consigan fondos adicionales por parte del Gobierno les ha dado la oportunidad de desarrollar una jerarquía alternativa dentro de las estructuras políticas tradicionales definidas por el Estado mexicano. Incluso los ha forzado a competir con la jerarquía católica para conseguir el apoyo de la comunidad a efecto de realizar lo que ellos consideraran más apremiante para su comunidad. Sin embargo, sería muy aventurado decir que han desmantelado el poder de los párrocos, ya que la Iglesia católica aún tiene gran influencia y legitimidad en las comunidades pequeñas.

Para Xochitl Bada (2003: p. 277) la necesidad que las comunidades extraterritoriales tienen de reafirmar su identidad también se debe al aislamiento que han sufrido al interior de una cultura monolingüe anglosajona, de ahí su necesidad de mostrar y difundir su riqueza cultural, su idioma, su música, sus artesanías y su historia ante la sociedad estadounidense en su conjunto. La organización de concursos de belleza, bailes populares y foros binacionales en ambos lados, les facilita la oportunidad para hablar en español, recrear sus trajes típicos, bailes folclóricos y tradiciones locales. De la continuidad y expansión de estos programas dependerá la integración de la segunda generación a di-



chas organizaciones, con el fin de garantizar una presencia transgeneracional. En el futuro, la agenda de investigación sobre organizaciones de mexicanos oriundos necesitará concentrarse en las transformaciones que las actividades de los clubes han producido en la vida política de las comunidades de origen y destino. Día con día se van expandiendo las posibilidades de que estos migrantes transnacionales puedan gozar del ejercicio pleno de sus derechos políticos y sociales de manera simultánea en ambas naciones, pero además, será necesario prestar más atención a las especificidades de estos nuevos fenómenos.

## 2 LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL Y EL DESARROLLO LOCAL EN ZACATECAS, MÉXICO

El estado de Zacatecas, con más de 100 años de historia migratoria hacia Estados Unidos, presenta hoy una de las experiencias más importantes de México sobre los impactos que ese fenómeno y los diversos tipos de remesas recibidas generan en la estructura económica, social y política estatal. Esa larga tradición migratoria explica la presencia de la organización de inmigrantes mexicanos más importante en Estados Unidos, con más de 200 clubes de zacatecanos que, con un profundo sentido solidario han financiado mediante el Programa «Tres por Uno» de remesas colectivas, por encima de 1.500 proyectos sociales en sus comunidades de origen desde 1993 al 2004. Ahora se enfrentan al desafío colectivo que significa transitar de una fase de múltiples acciones filantrópicas hacia una etapa de desarrollo local y regional transnacional. Las instituciones educativas y organismos no gubernamentales e internacionales pueden desempeñar un papel relevante de colaboración y acompañamiento institucional en ese proceso de cambio cualitativo y en la estrategia misma de desarrollo (Rodolfo García Z. «Migración internacional y remesas colectivas en Zacatecas. Impactos y desafíos del Programa 3 x 1», en *Foreign Affaire*, en español, Vol. 5, Núm. 3 ITAM, 2005, p. 43).

Para comprender la importancia de la migración internacional en Zacatecas es importante conocer la situación de atraso económico estructural que le caracteriza. En este sentido el análisis de Juan Manuel Padilla (2005: «Evolución económica y demográfica de Zacatecas 1970-2000». Inédito) es muy importante para captar las principales características de la evolución económica de Zacatecas de 1970 al año 2000, que según él, son las siguientes:

1. En el contexto de la economía nacional y del centro-occidente, el estado de Zacatecas se distingue por su rezago, que lo lleva a tener el producto per cápita más bajo de las últimas décadas.



2. Los datos sectoriales de la economía estatal muestran un descenso de la contribución del sector agropecuario, una aportación moderada y fluctuante del industrial y un incremento del comercio y servicios. El sector terciario presenta un dinamismo superior a los anteriores, al manifestar un nivel mayor de empleo y una contribución más significativa al producto local. Lo cual se refleja en una economía estatal con fuertes desequilibrios sectoriales.
3. Zacatecas presenta, además, graves inestabilidades regionales. El crecimiento económico se ha concentrado en el centro y centro-norte de la entidad (ciudades de Zacatecas y Fresnillo); así lo evidencia el crecimiento del empleo como expresión territorial del desarrollo económico, mientras que en el resto del estado prevalecen el estancamiento y la regresión.
4. La desigualdad regional se puede percibir mejor al estudiar el ingreso per cápita por municipio y región. La región de Zacatecas es la de mayor ingreso para 1970, se reafirma en 1990, y en 2000 de forma contundente. Fresnillo se ubica para 1990 como la segunda región en importancia, mientras Sombrerete aparece como la de menor nivel, desplazando de ese lugar a Pinos. Las regiones de occidente, zona de Los Cañones, limítrofe con Jalisco y de mayor migración internacional, se ubican, durante el mismo periodo en una posición intermedia.
5. Respecto a la distribución del ingreso, en los últimos diez años se constata un marcado incremento en Zacatecas, ligero en Fresnillo y disminuye en las demás regiones, con lo cual crece la desigualdad regional.

La baja participación de la población económicamente activa permite captar mejor la debilidad estructural de la economía zacatecana, ya que para el año 2000 representa el 37,5%, mientras en el nivel nacional fue de 50,5%.

El análisis sectorial de la economía estatal corrobora la manera en que el sector agropecuario está perdiendo capacidad para retener, en términos laborales, a la población: entre 1990 y 2000, el nivel de la Población Económicamente Activa (PEA) agropecuaria disminuye 50%. Para el 2000 es menor que la secundaria y terciaria, situación que se presenta por vez primera en la entidad.

Como resultado del aumento desigual del empleo, tenemos que 31 de cada 100 empleos se localizan en la región central de Zacatecas y 21 en el centro-norte de Fresnillo, mientras que en las demás regiones el nivel del año 2000 es inferior al de 1990, lo que ratifica el cambio económico desigual y desequilibrado que experimenta la entidad.



En cuanto a la emigración a Estados Unidos, Zacatecas se ha distinguido históricamente por su intensidad migratoria. Situación que es ratificada por el XII Censo Nacional de Población y Vivienda, el cual informa que 4,1% del flujo migratorio hacia el norte se origina en Zacatecas, entidad que según el Banco de México (2001), captó 4,5% de las remesas provenientes de aquel país en 2000.

De la información censal mencionada, se desprenden las siguientes tendencias de la emigración estatal en la década anterior:

1. Todos los municipios tienen migrantes en Estados Unidos. En un nivel bajo se encuentran 16 de 57, que se localizan en el centro, sur y norte. Para la región del semidesierto de Concepción del Oro, la más pobre del estado, el monto es nulo.
2. En un nivel medio se encuentran 22 municipios localizados en todo el territorio, así como las regiones de Fresnillo, Pinos, Zacatecas, Río Grande y Sombrerete.
3. En un nivel alto se hallan 12 municipios, localizados casi todos en el occidente, región tradicional de la emigración a Estados Unidos, Jerez y Los Cañones de Jalpa y Tlaltenango.
4. En el nivel de muy alta emigración destacan siete municipios, todos ellos de la región anterior, en particular, Tlaltenango.

Respecto a los indicadores de la emigración internacional aportados por el INEGI y el Consejo Nacional de Población (Conapo) y el Banco de México, Zacatecas presenta el primer lugar en lo que se refiere a intensidad migratoria internacional, con 2,5%, así como en cuanto a porcentaje de hogares con inmigrantes con 23,3%, y en mujeres emigrantes internacionales respecto de la población estatal con 1,9%; el segundo lugar en remesas recibidas en promedio mensual por los hogares del país con 340 dólares, y el mayor porcentaje de remesas internacionales respecto al PIB estatal con 8,2%

Los datos anteriores corroboran la debilidad económica estructural de Zacatecas para retener a su población laboralmente en el territorio estatal, la importancia de las remesas y de las organizaciones de migrantes como promotoras del bienestar social en sus comunidades de origen mediante los proyectos del Programa 3 x 1. En la medida en que los estados de México están más atrasados, como Oaxaca, Zacatecas, Michoacán y otros, con una actividad económica tradicional, limitado sector empresarial y poco atractivo para la inversión extranjera, las acciones de las organizaciones migrantes se vuelven más relevantes. Así, su generosidad y compromiso comunitario con miles de proyectos sociales en México demuestra que los migrantes mexicanos organizados en Es-



tados Unidos pueden jugar la función de un nuevo actor social transnacional para el desarrollo local y regional del país. Sin embargo, en Zacatecas, como en el resto de México, se requiere un cambio institucional a fondo en los tres niveles de gobierno, la creación de verdaderas políticas públicas de Estado sobre desarrollo regional y migración para ser capaces de capitalizar realmente las enormes y generosas contribuciones de sus migrantes al desarrollo integral del país, con empleo, democracia y bienestar para todos. De lo contrario, seguirá la retórica, el atraso, la marginación, la emigración de 500 mil mexicanos anualmente, y en quince años, la mayoría de los municipios del centro-occidente tendrán serios problemas de despoblamiento (R. García Z. «Las lecciones del Programa 3 x 1 en México», en *El Programa 3 x 1 para Migrantes en México. El inicio de una Política Pública Transnacional*. Miguel Ángel Porrúa-ITAM. UAZ, 2007).

Todas las experiencias internacionales muestran de qué forma la migración internacional y las remesas pueden ser un paliativo para la marginación y la pobreza en los países de origen; no obstante, por sí mismas ni pueden superar la pobreza, ni llevar a cabo el desarrollo económico de los países. Es preciso reorientar un modelo económico mundial que arruina a las economías nacionales y lanza al mercado mundial del trabajo a sus poblaciones, en búsqueda desesperada de un trabajo decoroso, principalmente en las economías desarrolladas.

En el caso mexicano, después de 25 años de aplicación del modelo neoliberal, la creciente vulnerabilidad económica y la incapacidad estructural para generar los empleos requeridos anualmente en el país (1,3 millones) harán que la emigración internacional siga creciendo a más de 500 mil migrantes cada año, como indicamos antes. Estados Unidos se ha convertido en adicto al trabajo barato y el gobierno mexicano ha convertido a la economía nacional en adicta a las remesas. Pero éstas, considerando la preocupante tendencia al despoblamiento que ya experimentan varias regiones del centro-occidente, caerán en los próximos quince años y si no hay la aplicación de nuevas políticas públicas de desarrollo regional y local podrán surgir graves crisis sociales y políticas en el país.

Por lo anterior, es necesario reorientar el modelo económico hacia el mercado interno, sin renunciar a la articulación con el mercado mundial, fortaleciendo en especial la estrategia del desarrollo regional y sectorial. Dentro de la cual resulta imprescindible el fortalecimiento de los gobiernos estatales y de los municipios, que son la base central de la planeación económica del país. En el diseño y aplicación de una nueva estrategia de desarrollo económico nacional es necesaria una visión holista que integre a todos los actores sociales del



país y del exterior bajo el marco de una política de Estado sobre desarrollo y migración internacional, integral y de largo plazo.

A nivel estatal, Zacatecas tiene condiciones socioeconómicas y políticas favorables para ser pionero en la creación de un nuevo tipo de políticas públicas sobre desarrollo local transnacional, con la participación de sus más de 250 clubes de migrantes en la Unión Americana. Las federaciones de migrantes, como la Federación de Clubes Zacatecanos del Sur de California, ya están iniciando un proceso de superación de su debilidad institucional organizativa y de capacitación, el cual les permitirá a mediano plazo superar la carencia de un equipo técnico y profesional dedicado de tiempo completo a sus programas y proyectos en Estados Unidos y Zacatecas mediante un proceso de capacitación interna, con apoyo financiero de la Fundación Rockefeller de 2004 al 2007. Falta el cambio institucional en los tres niveles de gobierno y de voluntad política del nuevo gobierno y el Congreso Estatal, para hacer de la planeación económica, la transparencia y la participación de la comunidad zacatecana transnacional, una práctica cotidiana en la construcción de un futuro diferente para Zacatecas: con empleos suficientes, decorosos, democracia y bienestar para todos (R. García Z. «Migración internacional y desarrollo local transnacional. Las oportunidades para una política de Estado en Zacatecas», en *RGZ. Migración, Remesas y Desarrollo*. Los retos de las organizaciones migrantes mexicanas en Estados Unidos, Doctorado en Estudios del Desarrollo, U.A.Z. 2005).

### 3 CONCLUSIÓN

Por lo expuesto anteriormente, queda claro que en Michoacán y Zacatecas existen condiciones adecuadas para que sus organizaciones de migrantes en Estados Unidos puedan actuar como un nuevo agente social transnacional del desarrollo local en sus regiones de origen. Para que ello se materialice en los hechos se requiere, entre otros factores, los siguientes:

- a) La existencia de políticas públicas comprometidas con el desarrollo regional y local.
- b) Un cambio institucional en los diferentes niveles de gobierno, y
- c) Un proceso de organización y capacitación permanente en las comunidades de origen y destino. En este sentido el Programa 3 x 1 bajo sus diferentes modalidades puede reorientarse hacia la organización y capacitación de la comunidad transnacional, la profesionalización e institucionalización de las organizaciones de migrantes y a la formación de

una nueva generación de dirigentes migrantes transnacionales para las siguientes décadas.

## 4 REFERENCIAS

- BADA, Xóchitl. «La participación cívica comunitaria transnacional de los clubes de michoacanos». En *Diáspora Michoacana*. Colegio de Michoacán, A.C. Gobierno de Michoacán (2003).
- BANCO DE MÉXICO (2001). Citado por Federico Torres en *Las remesas y el desarrollo rural en las zonas de alta intensidad migratoria de México*. CEPAL, [www.eclac.cl.mx](http://www.eclac.cl.mx)
- (2007): *Las remesas familiares en México*.
- XII CENSO DE POBLACIÓN Y VIVIENDA: INEGI, 2001.
- CONAPO. *La migración internacional de mexicanos hacia los Estados Unidos: presente y futuro*. México, 2002.
- *Índices de intensidad migratoria*. [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx).
- CONTEO de Población y Vivienda, 1995.
- GARCÍA ZAMORA, Rodolfo. «Migración internacional y remesas colectivas en Zacatecas. Impactos y desafíos del Programa 3x1». En *Foreign Affaire en Español*, vol. 5, núm. 3, ITAM, 2005.
- «Migración internacional y desarrollo local transnacional. Las oportunidades para una política de Estado en Zacatecas». En *RGZ. Migración, Remesas y Desarrollo. Los retos de las organizaciones migrantes mexicanas en Estados Unidos*, Doctorado en Estudios del Desarrollo, U.A.Z., 2005.
- «Las lecciones del Programa 3 x 1 en México». En *El Programa 3 x 1 para Migrantes en México. El inicio de una Política Pública Transnacional*. Miguel Ángel Porrúa-ITAM. UAZ, 2007.
- INEGI: Muestra censal del 10% del XII Censo General, 2001.
- La Opinión*, Los Ángeles, California, 17 de octubre, 2005.
- LÓPEZ CASTRO, Gustavo. «Migración, desarrollo y regiones». *Inédito*, 2005.
- PADILLA, Juan Manuel. «Evolución económica y demográfica de Zacatecas 1970-2000», *Inédito*, 2005.
- OIM: *La migración internacional y el desarrollo. Perspectivas y experiencias de la Organización Internacional para las Migraciones*, 2006.
- ONU: *World Economic and Social Survey 2004 sobre migración internacional*, 2005.
- PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano*, El Salvador, 2005.



RODRÍGUEZ RAMÍREZ, Héctor. *Impacto de la migración y las remesas en el crecimiento económico regional*, Senado de la República, 1999.

— «Migración internacional y remesas en Michoacán». En *Diáspora Michoacana*, El Colegio de Michoacán. A.C. Gobierno de Michoacán, 2003.



# La migración senegalesa en España: claves de su contribución al desarrollo

Aliou Diao

Responsable de programas de codesarrollo en el Fons Català de Cooperació

Aliou: [adiiao@fonscatala.org](mailto:adiiao@fonscatala.org)/[aliou@telefonica.net](mailto:aliou@telefonica.net)

## Sumario

1. Elementos de contexto de la inmigración senegalesa. 2. Elementos de causa de los elementos migratorios senegaleses y sus motivaciones. 3. Contribución de los migrantes senegaleses al desarrollo de sus regiones de origen. 4. Las transferencias de dinero: contribuciones al desarrollo económico local. 5. Conclusión. 6. Bibliografía.

## RESUMEN

*En este artículo se trata de dar una visión de conjunto de las migraciones senegalesas y sus contribuciones en el desarrollo de las comunidades de origen de los emigrantes.*

*Se hace un recorrido desde el contexto histórico de los movimientos migratorios que han investido en primer lugar en volumen de personas los propios países africanos (Costa de Marfil, Gabón, los Grandes Lagos, Camerún, etc.) para acabar en Europa y Estados Unidos.*

*Se aborda asimismo también las causas de estos movimientos y su evolución en el tiempo. Los planes de ajuste estructural han jugado un papel importante en la generalización del desempleo y han socavado de forma sistemática las capacidades de las pocas estructuras industriales y las empresas del estado que funcionaban.*

*Las migraciones senegalesas han contribuido y contribuyen de forma decisiva al desarrollo del país a través de remesas y acciones colectivas orientadas en todos los sectores de la vida social (la sanidad, las infraestructuras escolares, los equipamientos agrícolas, la organización política y asociativa de las comunidades de origen, etc.).*

*En relación con el concepto de migración circular como mecanismo de facilitación de las entradas legales al país (España) se lamenta de las condiciones poco transparentes de los procesos de*



*contratación dejados en manos de la administración sumisa en una corrupción espantosa. Hay que implicar más a los inmigrantes senegaleses en estos procesos para garantizar un mínimo de transparencia y reducir la migración clandestina que están provocando.*

*En la conclusión, el trabajo aborda el tema de las migraciones desde una perspectiva más crítica, proponiendo que los poderes públicos occidentales se den cuenta de las dificultades que plantea a medio plazo el éxodo incontrolado de los mejores cerebros africanos. De ahí la necesidad de una mejor coordinación con los países de origen en la elaboración de las políticas de inmigración. Las migraciones tienen efectos positivos pero también negativos para los países de origen que, además de perder profesionales importantes para su desarrollo económico, pierden las inversiones hechas en la formación de estos cuadros.*

### **Palabras clave:**

*Migración senegalesa, desarrollo, planes de ajuste estructural, remesas, migración circular, efectos.*

### **ABSTRACT**

*This paper seeks to offer an overview of Senegalese migration and its contribution to the development of the emigrants' communities of origin.*

*The work examines the historical context of the migratory movements which first contributed to the large volume of people in the African countries themselves (Ivory Coast, Gabon, the Great Lakes, Cameroon, etc.), who later ended up in Europe and the United States.*

*The work also looks at the causes of these movements and their development over time. Structural adjustment plans have played a pivotal role in generalising unemployment and have systematically undermined the capacities of the scant industrial and state-owned company structures which were in place.*

*Senegalese migration has contributed and continues to contribute decisively to the country's development, via the remittances and collective actions aimed at all sectors of society (health, educational infrastructure, farming equipment, political and associative organisation in communities of origin, etc).*

*In regard to the concept of circular migration as a mechanism for facilitating legal entry into the country (Spain), the paper regrets the rather opaque conditions for the hiring processes left in the hands of an administration that is steeped in hideous corruption. Senegalese immigrants should be more involved in these processes to as to guarantee a minimum degree of transparency and reduce the levels of clandestine migration.*

*In its conclusion, the work tackles the matter of migration from a more critical perspective, proposing that western public powers realise the difficulties which in the medium term are raised by the uncontrolled exodus of the best African brains. This is why there is a need for bet-*



*ter coordination with countries of origin when it comes to devising immigration policies. Migration has positive effects, but also negative ones on the countries of origin which, as well as the significant brain-drain and its impact on their economic development, lose the investment made in training these people.*

**Key words:**

*Senegalese migration, development, structural adjustment plans, remittances, circular migration, effects.*



## 1 ELEMENTOS DE CONTEXTO DE LA INMIGRACIÓN SENEGALESA

Una de las características de los senegaleses es su fuerte tendencia a la emigración, lo que da a menudo lugar a decir —no sin humor— que, así como otros países africanos exportan recursos naturales, Senegal es un «exportador de recursos humanos». Según las estimaciones oficiales, cerca de 2.000.000 de senegaleses viven en el extranjero (2006). La migración de los senegaleses hacia el extranjero se ha llevado a cabo a un ritmo anual de 10.000 personas entre 1995 y 2000 (UN: 2002). Los principales destinos son, ante todo, los países africanos, con Costa de Marfil a la cabeza (150.000 aproximadamente), seguida de lejos por Gabón, Mali y Guinea. Otros destinos privilegiados son los países de la Unión Europea con una estimación de 125.000 emigrantes (de los cuales 60.000 viven en Francia y otros 60.000 en Italia). Igualmente, los Estados Unidos, que se convirtieron en un país de destino de la emigración hacia la mitad de los años 80, han conocido una fuerte progresión con un número de inmigrantes estimado en 15.000 en 2002 y muy superior hoy en día, cinco años más tarde.

Los emigrantes senegaleses vienen de todas las regiones de Senegal pero la mayor parte viene de las regiones de San Luis y de Matam, que constituyen el valle del río Senegal, así como las ciudades de Dakar y Tuba. Son, en su mayoría, hombres jóvenes solteros, generalmente poco o nada instruidos. Pertenecen a veces a hermandades religiosas o a redes «bien lubricadas» que facilitan su marcha, la acogida a su llegada a destino y su inserción progresiva en la comunidad de los inmigrantes senegaleses. Los recursos necesarios para la obtención del visado y el coste del transporte provienen a menudo de la ayuda de los padres o amigos, pero sobre todo de los ingresos ahorrados día tras día en la puesta en marcha de actividades informales como el pequeño comercio, la venta ilegal, el lavado de coches, los envíos de los migrantes, etc.

Igualmente, más que el resultado de iniciativas individuales, la migración ha sido la expresión de estrategias familiares. Sólo puede comprenderse reubicada en la organización social del medio de origen que relega a menudo a la mujer al segundo plano. Así, hasta mediados de los años 70, la migración senegalesa ha sido, por lo tanto, esencialmente masculina. Los hombres partían solos en busca de dinero y confiaban a sus padres el cuidado de sus mujeres e



hijos. Desde hace varios años, las mujeres también se van. A principios de los años 80, eran generalmente acompañantes y carecían a menudo de actividad profesional.

Hoy en día, a la vista de la crisis de las redes migratorias en países de África Central (Camerún, Congo y Gabón), que constituyen, junto con Costa de Marfil, los principales destinos de la migración senegalesa en el continente, las mujeres senegalesas migrantes en dichos países se presentan cada vez más como auténticos amortiguadores de la crisis. Al lado de sus redes tradicionales de acogida de migrantes, recién llegados o desamparados (sin medios), ellas desarrollan actividades remuneradas cuyo éxito lleva a ciertos esposos a solicitar su ayuda financiera o a querer asociarse con ellas en el campo de la restauración, por ejemplo. Este nuevo factor introduce en las relaciones entre marido y mujer una posibilidad para ella de estar en posición de fuerza para renegociar su *status* social. Esta situación parece estar aún más favorecida por las disposiciones sociales existentes en las sociedades de acogida donde la división sexual del trabajo es menos fija que en la sociedad de origen de los migrantes. El peso religioso islámico en Senegal traba el desarrollo de las mujeres y oculta su capacidad de organización y sus iniciativas. En el extranjero, la ausencia de control social estricto sobre las bases de los criterios religiosos aludidos anteriormente impulsa la creatividad de las mujeres senegalesas; y, en países de destino como Estados Unidos e Italia, así como en África Central, las mujeres senegalesas son propietarias de empresas y controlan a veces la exportación de ciertos productos de consumo hacia Senegal.

## 2 ELEMENTOS DE CAUSA DE LOS MOVIMIENTOS MIGRATORIOS SENEGALESES Y SUS MOTIVACIONES

La migración afecta globalmente al conjunto de regiones de Senegal, pero en distinta medida. El fenómeno migratorio de Senegal hacia Europa es muy antiguo; sus causas son bien conocidas y están documentadas. Las principales razones que empujan a la gente a emigrar en la historia de Senegal son más de orden económico que político o de cualquier otro tipo. Recordemos que Senegal ha sido siempre un país que ha vivido en una situación relativa de paz social, con un partido único que ha gobernado durante varios años sin represiones sangrientas sobre las poblaciones a imagen de ciertas dictaduras africanas. Las causas de las marchas están fundamentalmente ligadas a la pobreza creciente, al subempleo y al paro, a la crisis económica y, sobre todo, en particular en el mundo rural, a las débiles perspectivas en el campo de la agricultura (falta de tierras cultivables, empobrecimiento del suelo, desertificación progre-



siva, falta de agua, riesgos climáticos). Lo que buscan los emigrantes en los países de destino es «ganar dinero» a partir de su trabajo, ya sea un empleo asalariado o no, lo que les confiere el estatuto de alguien que ha «tenido éxito» a los ojos de sus allegados y de la sociedad en general. La motivación primaria es, por lo tanto, la búsqueda de recursos financieros —aunque la búsqueda de una cierta expansión o desarrollo tampoco es despreciable, sobre todo entre los jóvenes escolarizados— para satisfacer las necesidades de consumo y de inversión para sí mismos y para sus familias.

Sin embargo, durante los últimos tres años, el fenómeno de la migración ha cogido formas nuevas revistiendo dos características esenciales: la generalización de las ganas de marcharse (todos los jóvenes quieren marcharse) y el peligro que los acompaña (los medios utilizados son mucho más peligrosos hoy que hace cinco o diez años).

Varias razones explican la densificación de este fenómeno, que ha tomado proporciones impresionantes. En primer lugar, el deseo de los jóvenes senegaleses de emigrar hacia Europa proviene de la situación de pobreza estructural de su país de origen (desempleo y subempleo de los jóvenes), así como de las oportunidades que parecen ofrecer los países de acogida (alta necesidad de mano de obra para acompañar su crecimiento económico y envejecimiento de la población europea).

Pero, entre las causas, se encuentra igualmente el reto demográfico, con un crecimiento anual de la población que es de 2,3% (2006), el paro, la pobreza y la ausencia de perspectiva profesional, que constituyen factores determinantes que empujan a los jóvenes a intentar partir cueste lo que cueste. A ello se añaden las políticas de ajuste estructural (iniciadas a principios de los años 1980 por el FMI y el BM), que terminaron por desestabilizar todos los sectores productivos de la economía formal por despidos masivos de trabajadores: administración (3.772 marchas voluntarias entre 1990 y 1992), sociedades de desarrollo (6.000 empleos perdidos con la desaparición de la oficina Nacional para la Comercialización del cacahuete en 1980), con la puesta en práctica de la Nueva Política Agrícola, industrias (10.000 empleos perdidos según el Consejo Nacional del Patronato entre 1986 y 1989). En total, el sector moderno habrá perdido al menos 15.000 empleos a causa de estos despidos, cierre de fábricas, deflación, etcétera.

Por lo tanto, como se puede ver, una de las causas fundamentales de los flujos migratorios forzados son las políticas que las principales instituciones financieras internacionales exigen a los países empobrecidos. Cuando existen más posibilidades de alimentarse, de vestirse —en definitiva, de disfrutar del mínimo vital, es inevitable: los jóvenes se lanzan a la aventura, aun a riesgo de



su vida. Hoy en día, los jóvenes del Sur se ven confrontados a una situación social que los aleja cada día más de los dividendos del progreso y del desarrollo económico. A esta discriminación se añade la incapacidad de sus estados para instaurar climas sanos de gestión del poder, del bien público y de la democracia. Los flujos migratorios son la expresión de un rechazo de los jóvenes a vivir confinados en condiciones de pobreza, de desesperanza y de desesperación en cuanto a su porvenir. Además, la imagen de la migración en el seno de las familias y de las comunidades está totalmente idealizada. Los emigrantes que vuelven al país son percibidos como modelos de éxito. Circulan en bonitos coches; son propietarios, en algunas áreas rurales, de las casas más bonitas y más grandes, y «se casan a menudo con las mujeres más guapas». Estos signos de riqueza exteriores llevan a cada vez más jóvenes a querer expatriarse para ganar dinero e imitar a dichos emigrantes. Las familias que gozan de buena situación financiera cuentan con algún emigrante entre sus miembros. Todo esto tiene un impacto muy importante en la mentalidad de los jóvenes; de ahí la convicción de que hay que irse a toda costa a Europa, sea cual sea el riesgo.

### **3 CONTRIBUCIÓN DE LOS MIGRANTES SENEGALESES AL DESARROLLO DE SUS REGIONES DE ORIGEN**

Vista en primer lugar en términos negativos (denuncia del éxodo del hombres jóvenes, del «brain drain» o «fuga de cerebros», la emigración internacional es percibida ahora por parte de las autoridades senegalesas como una palanca de desarrollo. La cuestión se plantea, de hecho, en términos nuevos, porque la migración internacional senegalesa es un objeto en mutación. Hasta principios de los años 80, estaba principalmente compuesta por hombres más bien jóvenes, poco instruidos, originarios del valle del río Senegal, que partían a Francia. Hoy en día, el sistema bipolar se ha transformado en un sistema de diáspora: los senegaleses han multiplicado sus lugares de destino (Italia, España, Estados Unidos son los nuevos destinos preferidos, de la misma forma que, de hecho, se han diversificado las zonas de partida. El perfil de los migrantes también se ha transformado: los flujos se han feminizado y los migrantes son más a menudo personas instruidas. La organización de la migración se ha visto igualmente transformada: las redes familiares municipales que regían antiguamente la marcha de los emigrantes, se encuentran hoy ampliamente sustituidas por hermandades. En todo caso, Senegal es un país en el cual las migraciones internacionales constituyen un hecho demográfico y económico de suma importancia. En muchos aspectos, sin embargo, este fenómeno sigue estando mal documentado en el plano cuantitativo. La mayor parte del tiem-



po, las embajadas y consulados de Senegal en los distintos países de destino se ven escasos de herramientas eficaces para recoger con exactitud las estadísticas. Los migrantes intervienen en el desarrollo de Senegal fundamentalmente de dos formas: a través de iniciativas individuales y de las acciones colectivas por medio de sus asociaciones. La mayoría de las obras realizadas son el fruto de la iniciativa espontánea y natural de los propios emigrantes, representando el haber alcanzado un a parte del sueño.

Los emigrantes invierten, individual o colectivamente, en todos los sectores de la vida económica y social, contribuyendo así a la mejora de sus zonas y al desarrollo de su país, muy a menudo sin interferencia ni mediación alguna. Los programas de migración y desarrollo impulsados desde España hacia Senegal se basan directamente en esta concepción de la cooperación que recomienda una mayor implicación de los beneficiarios en los procesos de cooperación y de desarrollo local. Los programas parten de la responsabilización de las comunidades receptoras y de su protagonismo en la gestión.

**Las iniciativas colectivas autónomas:** son paradójicamente poco conocidas, debido a la falta de datos estadísticos precisos; pero son, con mucha diferencia, las más importantes, tanto desde el punto de vista del número de emigrantes que representan, como en los términos de recursos movilizados. No se les ha dedicado ni investigación ni estudio sistemático, ni evaluaciones internas algunas a nivel nacional. Esto explica la falta de interés de los poderes públicos a la hora de tener en cuenta la contribución de los migrantes en los grandes programas nacionales. No se encuentran, ni en los documentos estratégicos de reducción de la pobreza, ni en el nuevo del PNDL (Programa Nacional de Desarrollo Local), a pesar de estar ambos fuertemente dotados de recursos de organismos bilaterales como la BM, referencias a las aportaciones de los migrantes en términos de desarrollo.

**Las iniciativas individuales:** son visibles tanto a escala familiar como a nivel de las comunidades y pueblos. Conciernen a todas las áreas de la vida social, económica y cultural. El edificio constituye, sin lugar a dudas, el primer factor revelador del impacto de las iniciativas individuales de los emigrantes en la transformación de sus zonas. Cuando se recorre el país, la fisonomía de las ciudades y de los pueblos de Senegal cambia en función de la intensidad de la emigración. Las localidades en las que las construcciones tradicionales hechas de adobe y techo de bálago han cedido su sitio a construcciones de cemento, uralita y losas corresponden a aquellos lugares en los que las fuerzas vivas se encuentran en el extranjero. Esta constatación es claramente perceptible cuando se baja por el valle del río Senegal. Desde el país Soninké hasta el bajo valle del río, el nivel de modernización de los asentamientos humanos



cambia en función de la densidad local de las corrientes migratorias, aunque hoy en día la tendencia conduce a la uniformización, dada la amplitud del fenómeno migratorio y su extensión a todas las poblaciones de las regiones.

Sin embargo, la construcción no es más que la punta visible del iceberg. Si las poblaciones rurales han conseguido pasar sin grandes daños los años de hambre del gran decenio de sequía de los años setenta, ha sido gracias a la solidaridad de los emigrantes. Muchos conservan aún en su memoria los bancos de cereales que se habían levantado aquí y allá por todo el país gracias al esfuerzo colectivo de los emigrantes para provecho de los miembros de sus familias que permanecieron en el país. Se crearon asociaciones de gestión de dichas infraestructuras por el empuje sobre todo de antiguos emigrantes. Algunas de estas asociaciones se han convertido hoy en día en importantes organizaciones no gubernamentales con programas de desarrollo que intervienen en todos los sectores, incluso en la ayuda de emergencia y en la promoción del cultivo de regadío, concretamente en el valle del río Senegal.

Gracias a estas acciones diligentes de, entre otros, los emigrantes, no se conoció la hambruna en Senegambia durante aquellos años, contrariamente a los que pasó en otros países (Níger, Chad, Etiopía, etc.), en los que la comunidad internacional tuvo que movilizarse para afrontar una catástrofe que había llegado a golpear, en su día, a la conciencia universal.

Estas iniciativas impuestas por la urgencia no sabrían, de hecho, ocultar la implicación de los emigrantes en la vida diaria, además de la supervivencia de las poblaciones, en especial las de las regiones más afectadas por el fenómeno, como son las regiones periféricas de San Luis, Luga, Tambacunda, Diurbel, Kolda y Ziguinchor. En este sentido, se estima en quinientos mil millones de francos CFA aproximadamente el total del flujo financiero proveniente de los emigrantes (cifras de 2006). Esta suma representa un tercio del presupuesto nacional de la República de Senegal. Habría sin duda al menos que triplicarla para aproximarse a la realidad, porque esta estimación sólo concierne a los flujos financieros que pasan por los canales oficiales. Las transferencias de dinero por circuitos informales son infinitamente más elevados.

Las iniciativas autónomas individuales se declinan también en términos de inversiones productivas realizadas por los migrantes. Sin embargo, hay que constatar que estas inversiones son en lo esencial canalizadas hacia el sector informal del comercio y de la construcción. En el sector de la construcción, por ejemplo, muchos emigrantes entraron en el sector de la construcción de viviendas en las ciudades y/o invirtieron en la promoción de vivienda social, sobre todo por mediación del *Banque de l'Habitat du Sénégal (B.H.S)*. En 2003, se abrieron 21.000 cuentas en las ventanillas de dicha entidad, que acordó entre-



gar trece mil millones de francos CFA a aproximadamente 1.800 emigrantes que habían movilizado un aporte personal equivalente al tercio de dicha cantidad.

La opción informal sigue, sin embargo, siendo la regla. Esta es la razón por la que resulta difícil evaluar las inversiones actuales. Estas están principalmente localizadas en los grandes centros urbanos, Dakar en primer lugar, donde el mercado muestra los mayores niveles de ingresos y de consumo.

Las repercusiones en la organización social de las comunidades de origen son altamente apreciadas por las poblaciones y las autoridades locales. Los inmigrantes han reconstituido en todos los países de acogida sus comunidades de origen creando asociaciones de personas naturales de una misma zona del país. Estas asociaciones son ciertamente en primer lugar el producto de un reflejo a la vez de identidad y de seguridad en un medio tan acogedor como hostil. Se revelaron rápidamente como preciosos instrumentos de desarrollo económico y de promoción social.

**Desde el punto de vista de la organización:** conviene subrayar que los inmigrantes han conseguido en ultramar lo que localmente, las poblaciones de las que son originarios, no pudieron hacer nunca. Así, se encuentra a menudo en su vida asociativa un notable acercamiento integrador en círculos concéntricos que van de las asociaciones de personas originarias de una misma localidad a las federaciones de asociaciones de una misma zona de origen y a veces a las confederaciones departamentales además de las regionales. Las afiliaciones, las afinidades étnicas y/o religiosas participan a estos modelos y formas de organización.

Ya sean de Europa, de América o de otro lugar, estas asociaciones se han proyectado y reproducido en los lugares de origen, en las que han contribuido a acercar a las poblaciones más allá de las separaciones de todo tipo. Sin lugar a dudas, la inmigración ha sentado en los países de origen las bases de un desarrollo comunitario por transferencia de un modelo de organización y de marcos de movilización para la participación de las poblaciones en la mejora de sus condiciones de vida. Las asociaciones juegan en varias zonas de Senegal un papel de mediación social, de resolución de conflictos sociales interétnicos en un medio hostil y precario en el que reina una paz social frágil. Se posicionan hoy como relevos potentes en la puesta en marcha de la cooperación descentralizada Norte-Sur.

Para llegar a este resultado, las asociaciones, federaciones y confederaciones de asociaciones han predicado con el ejemplo, implicándose en todos los aspectos de la vida económica social y cultural de los medios de origen.



Las intervenciones se han llevado a cabo, en primer lugar, en el campo religioso, en el que han ejercido su acción por la edificación y la restauración de lugares de culto. En todo Senegal, tanto en la ciudad como en el campo, las mezquitas construidas por asociaciones de emigrantes erigen majestuosamente sus minaretes y rivalizan en cuanto originalidad arquitectural. Los emigrantes les han dado vida asumiendo, incluso en la distancia, una parte activa en la celebración de grandes fiestas religiosas.

La entrada por la fe ha demostrado ser pertinente para organizar y movilizar a las poblaciones por otras causas. Fue alrededor de los colegios, de los centros de salud, de las oficinas de correos y telecomunicaciones para hacer más seguros, entre otros, los flujos financieros y facilitar la comunicación con el país de origen. Todas estas iniciativas han llegado en el momento oportuno, precisamente cuando comenzaba el final del Estado-providencia. La acción de las asociaciones de emigrantes ha completado a menudo, a veces incluso suplantado la acción de los poderes públicos incluso en el equipamiento y haciéndose cargo de los salarios del personal y de los presupuestos de funcionamiento de las infraestructuras rurales que han financiado, a menudo en fondos propios.

Las asociaciones y federaciones de asociaciones han superado hoy un nuevo escalón invirtiendo en sectores productivos como los sistemas de acondicionamiento hidroagrícolas en la cuenca del Senegal, por ejemplo, donde contribuían a equipar a las organizaciones rurales de materiales técnicos modernos y a organizar circuitos para la distribución de alimentos fungibles (patatas, tomates, etc.). Les resta implicarse en la creación de unidades de transformación de los productos crudos, pero en este campo también empezaron a germinar proyectos, sobre todo en la región de Podor con la creación de una unidad de conservación de los productos agrícolas perecederos, único ejemplo en todo el valle del río Senegal hasta Mali. Se llevan a cabo proyectos de gran envergadura en sectores portadores como la ganadería con contenidos innovadores y modernizadores (granjas agro silvo pastorales de vocación moderna con la introducción de las técnicas de inseminación poco conocidas hasta ahora por los actores rurales y de mejora de los sistemas de estabulación).

Así, los emigrantes rigen de manera autónoma su parte de iniciativa para el desarrollo de su país de origen. Individuales o colectivas, las iniciativas de primera generación son menos racionalizadas por ser más espontáneas y más emocionales. También están muy dirigidas hacia el aspecto familiar, social o religioso. Las iniciativas más recientes son más conscientes, más maduras, mejor organizadas y canalizadas hacia sectores productivos, incluso bajo un aspecto informal.

Algunas comunidades de Senegal han puesto en marcha programas de inversión que tienen un carácter más bien social: por ejemplo, los Soninké han conseguido poner en marcha proyectos de inversión para crear colegios, centros de salud y mezquitas. La mayoría de estas iniciativas tienen a menudo más éxito que algunos programas públicos. Se realizan normalmente sobre la base de contribuciones que aportan todas las personas naturales de una misma localidad, cualquiera que sea, por otra parte, su lugar de residencia en el extranjero. Este sistema es muy frecuente en el seno de las comunidades Pular y Soninké (norte y este de Senegal).

## 4 LAS TRANSFERENCIAS DE DINERO: CONTRIBUCIONES AL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

Senegal es uno de los principales países de recepción de fondos de los emigrantes (cuarto en África subsahariana, detrás de Nigeria, Lesotho y Sudán). Teniendo en cuenta que las transferencias de dinero se realizan casi siempre en divisas extranjeras, sobre todo en dólares y en euros, las fluctuaciones de las tasas de cambio del FCFA con respecto a las otras monedas pueden tener una gran influencia sobre las cantidades recibidas efectivamente por sus destinatarios en Senegal.

Las transferencias constituyen igualmente un elemento de mejora de la urbanización. Según un estudio del Banco de Francia de 1998, el dinamismo del sector de la Construcción y Obras públicas (*Bâtiment et Travaux Publiques*»-BTP) está relacionada con el buen comportamiento del sector inmobiliario residencial en las zonas urbanas y a la repatriación de capital de los emigrantes. Las inversiones en el sector inmobiliario han contribuido a cambiar considerablemente los tipos de hábitat, sobre todo en las zonas rurales, garantizando a las familias más seguridad contra los incendios que a veces arrasan pueblos enteros. En otro aspecto, las construcciones de los migrantes han permitido salir de la precariedad a varias familias en zonas rurales expuestas a la pobreza endémica.

Además de su papel en la economía, tienen como objetivo primario la mejora de los presupuestos familiares. Como tales, las transferencias de fondos de los emigrantes juegan un papel importante en la lucha contra la pobreza en Senegal, sobre todo en el medio rural, con el aumento de la frecuencia de ciclos de sequía y las malas cosechas.

Actualmente, las transferencias de dinero constituyen una de las principales fuentes de ingresos para un gran número de familias senegalesas. Según ciertas estimaciones (van Doorn, 2002), podrían representar entre 30 y 80% de



los presupuestos familiares. En ciertos pueblos de la región de Luga, las transferencias de los emigrantes que se reciben representan aproximadamente 90% de los ingresos de las familias (Tall, 2001 en A.S. Fall, 2003). Es, por lo tanto, un elemento importante de regulación y de amortización de los efectos de la crisis alimentaria en particular en las zonas áridas.

Se efectúan por la vía informal sobre todo las transferencias de bajo importe, como son aquellas destinadas a las zonas rurales. Esto reduce, por una parte, el efecto sobre la economía; y por otro, las opciones de ahorro o de crédito que podrían realizarse por parte de aquéllos que reciben las transferencias. Acerca de esta cuestión precisa de las transferencias, existe, desde hace un año, un programa de cooperación financiado por el AECI y dirigido por el FCCD (*Fons catalá de cooperació al desenvolupament*) cuyo objetivo principal es el de reducir los costes de las transferencias para la creación de un circuito de envío que implique a las instituciones bancarias tradicionales con la posibilidad de un acompañamiento de los recursos de las transferencias de productos bancarios. Este programa, cuya primera fase ha finalizado, promete implicar más, en un futuro cercano, a los migrantes y a sus organizaciones en la puesta en valor del potencial que representan las transferencias en el desarrollo local de las comunidades de origen. Ya se ha firmado un acuerdo con una institución de microfinanciación local implantada en las zonas de gran emigración para asociarse en el marco del programa con los responsables locales para la identificación de personas que tengan proyectos e iniciativas, con el fin de darles el apoyo financiero y formativo necesarios para que las transferencias que reciben sirvan mejor a inversiones productivas. Se trata de organizar a los migrantes para que participen en el circuito de envío de las transferencias con la creación, a su nivel y en colaboración con las comunidades de origen, de cooperativas financieras, primero sobre fondos propios, en caso necesario apoyados por los organismos de cooperación ofreciendo productos atractivos y rentables para las transferencias.

## 5 CONCLUSIÓN

A la luz de las experiencias realizadas durante estos diez últimos años, algunas ideas nos vienen a la mente en forma de proposiciones de orientación para hacer más eficaces las acciones dentro del marco del codesarrollo.

En primer lugar, hay una urgente necesidad de integrar la problemática de las migraciones en las estrategias regionales e internacionales de desarrollo (las estrategias de lucha contra la pobreza, el NEPAD y los objetivos de desarrollo del milenio). A nivel local de Senegal, en función de sus actividades,

los migrantes son actores incontestables e ineludibles del desarrollo. Ya no es necesario demostrar el impacto de las transferencias y de las iniciativas de los migrantes sobre el desarrollo de su región de origen (creación de empleo, de empresas, de infraestructuras locales y de servicios).

Los poderes públicos deberían tomar conciencia de ello e inscribir en los planes de desarrollo local y nacional mecanismos de coordinación entre colectividades locales y asociaciones de la diáspora para una mejor integración de las potencialidades de la migración para el desarrollo económico y sociocultural del país.

Sin embargo, dichas contribuciones no deben enmascarar el peligro que representa para Senegal y para los países de origen en general, la pérdida de sus competencias. Este éxodo lleva inexorablemente a un déficit de innovación y de creatividad enorme para los países de origen sin hablar, para las personas formadas, de la pérdida que suponen las cantidades invertidas en su educación. De ahí la importancia de favorecer la evolución de los flujos migratorios hacia una migración circular para atenuar las consecuencias nefastas duraderas que estas marchas pueden tener en el desarrollo de los países de origen.

En segundo lugar, para los jóvenes del país de origen, es importante darles la posibilidad de viajar, de venir al norte para romper la imagen idealista ligada a la migración. El codesarrollo tiene también el papel de abrir a estos jóvenes perspectivas dentro de su propia comunidad. Pienso aquí en las experiencias de migración circular que están tan en voga hoy en día en España. La migración circular es una forma razonada y sobre todo controlada de apertura de fronteras. Sin embargo, necesita cada vez más transparencia en las contrataciones. Hasta ahora en todo caso, de los 7 procesos de contratación que han tenido lugar en Senegal, sólo se cuentan unos cuantos retornos. Los jóvenes están obligados a pagar a los contratadores locales, funcionarios corrupto de la administración del ministerio de la juventud para entrar en las listas, a menudo a precios que implican el endeudamiento de las familias. Una vez en el lugar de destino, se dan cuenta de que hacen falta más de 6 o 9 meses de trabajo en España para pagar una deuda que asciende en algunos casos a 3.000 euros. Debido a esta situación de decepción, la mayoría rehúsan volver a su país y permanecen en la clandestinidad. Este proceso no responde aún a los objetivos de limitar la migración clandestina y la explotación que la acompaña.

Por eso, de hecho, la política de regulación de los flujos migratorios y la gestión de la integración de los migrantes deben ser tratadas de manera diferenciada. El codesarrollo no debe considerarse únicamente como un factor de regulación de los flujos migratorios.



En tercer lugar, en lo que concierne a la puesta en práctica y al éxito de los proyectos, permanece a menudo bloqueada por factores múltiples entre los cuales se encuentran la falta de experiencia de los migrantes y de sus asociaciones en el área de la gestión de proyectos, la debilidad de las financiaciones a las cuales tienen acceso, las dificultades de acceso a los créditos para los que quieren invertir en la creación de empresas, las tasas muy elevadas aplicadas por los bancos en los países de origen que disuaden a los migrantes deseosos de invertir, la falta de experiencia local en muchas comunidades de origen capaces de acompañar a los proyectos.

## 6 BIBLIOGRAFÍA

- ADAMS, R. H., Jr. (2003). «International Migration, Remittances and the Brain Drain: A Study of Labour-Exporting Countries», *World Bank Policy Research Paper*, 3069, Washington, D.C.: World Bank.
- ADEPOJU, A. (2002). «Fostering Free Movement of Persons in West África: Achievements, Constraints, and Prospects for Intra-Regional Migration», *International Migration*, 40 (2): 3-28.
- (2001): «Regional Organisations and Intra-Regional Migration in Sub-Saharan Africa: Challenges and Prospects», *International Migration*, 39 (6): 43-59.
- (2000) «Recent trends in international migration in sub-Saharan África», *International Social Science Journal*, 165.
- AGGOUN, A. (2002). «Espace familial, exil et retours d'exil», *Hommes et Migrations*, 1236: 6-13.
- AMMASSARI, S., et BLACK, R. (2001). «Harnessing the potential of migration and return to promote Development: Applying concepts to West África», *IOM Migration Research Series*, 5, Geneva: IOM.
- BAROU, J. (2002). «Les immigrations africaines en France au tournant du siècle», *Hommes et Migrations*, 1239: 6-18.
- BARRO, I., et al. (2003). *Etude sur le transfert d'argent des émigrés au Sénégal et les services de transfert en microfinance*, Rapport final, Genève: BIT.
- BARROS, L., et al. (2002). *L'immigration irrégulière subsaharienne à travers et vers le Maroc*, Cahiers de Migrations Internationales, 54F, Genève: BIT.
- BARRY, A., et Bâ, H. (2003). *Aspects statistiques des migrations internationales au Sénégal*, Rapport final, Dakar: OIT.
- BATHILY, H. (2003). *Etude nationale sur le codéveloppement*, Rapport provisoire, Bama-ko: OIT.



- BENYAHIA, B. (2000). «Partenariat Nord-Sud et mouvement associatif issu de l'immigration», *Migrations Société*, 12 (72): 39-43.
- BIT (2003). *Tendances Mondiales de l'Emploi*, Genève: BIT.
- (2002). *Initiative pour une politique de gestion des migrations en Afrique. Une contribution pour le NEPAD*, Secteur de la Protection Sociale, Ouagadougou: BIT.
- (1999). *Travailleurs migrants*, Conférence internationale du travail, 87ième Session, Rapport III, Genève: BIT.
- BLION, R. (2001). «Economies et transferts migratoires, révélateurs des contradictions entre politiques et pratiques migratoires». In R. Blion et I. Rigoni (coord.), *D'un Voyage à un autre, Des voix de l'immigration pour un développement pluriel*, Paris: Karthala, pp. 95-114.
- (2000). «Associations issus de l'immigration et solidarité internationale», *Migrations Société*, 12 (72): 107-17.
- (1995). «Les Burkinabé de Côte-d'Ivoire entre "intégration" et circulation migratoire», *Mondes en Développement*, 23: 81-91.
- BLION, R., et VERRIÈRE, V. (1998). *Epargne des migrants et outils financiers adaptés*, Rapport final, Paris: Ministère de l'Emploi et de la Solidarité.
- BROWN, M. (2002). «Intellectual Diaspora Networks: their Viability as a Response to Highly Skilled Emigration». In R. FIBBI et J.B. MEYER (eds). *Diasporas, développement et mondialisation, Autrepart/Les Cahiers de sciences humaines* 22: 167-168.
- CEDEAO (1979): *Protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement*, A/P1/5/79, *Journal Officiel de la CEDEAO*, Juin 1979, Lagos: CEDEAO.





7

# Organización y movilización social: los migrantes latinos en los EE. UU. y en su organización global

Óscar A. Chacón

Director Ejecutivo

Alianza Nacional de Comunidades Latino Americanas y Caribeñas (NALACC)

Correo electrónico: ochacon@nalacc.org

## Sumario

1. Breve contexto histórico de la migración Latinoamérica hacia los Estados Unidos de América.
2. Principales reacciones políticas generadas por la inmigración latinoamericana en los EE. UU.
3. Movilizaciones sociales sin precedentes como mecanismo de defensa de los inmigrantes y sus aliados.
4. La organización de las comunidades inmigrantes latinoamericanas en los EE. UU. y su vocación transnacional.
5. De redes nacionales a redes internacionales.

## RESUMEN

*Este artículo presenta una perspectiva histórica contextual que explica factores claves detrás de la configuración de la gran masa de inmigrantes latinoamericanos en los EE. UU. Aborda también las principales reacciones políticas que esta migración ha generado, el significado de las grandes movilizaciones sociales pro-derechos de inmigrantes de la primavera del 2006, las iniciativas de auto-gestión organizativa que estas comunidades han venido articulando a lo largo de los últimos años, y algunos de los primeros esfuerzos de la comunidad inmigrante latinoamericana en pro de la construcción de procesos de cooperación y colaboración global entre comunidades migrantes latinoamericanas y de otras latitudes del planeta.*

### Palabras clave:

*Inmigración, Inmigrantes Latinoamericanos en EE. UU. Inmigrantes y organización comunitaria, Leyes de inmigración, Inmigrantes y transformación cultural.*

**ABSTRACT**

*This paper offers an historical-contextual outlook to explain key factors behind the configuration of the large number of Latin American immigrants in the United States. It also tackles the main political reactions which this migration has sparked, the meaning of the major social movements to support immigrant rights in the Spring of 2006, the initiatives for organisational self-management which these communities have devised in the last few years, and some of the first efforts by the Latin American community to build processes of global cooperation and collaboration between migrant communities from Latin America and elsewhere in the world.*

**Key words:**

*Immigration, Latin American immigrants in the US, immigrants and community organizing, immigration law, immigrants and cultural transformation.*

La población inmigrante de origen Latinoamericana y Caribeña<sup>(1)</sup> ha generado en los últimos años un alto grado de atención en los Estados Unidos de América (EE. UU.), como también en cada uno de sus países de origen, e incluso en otras partes del mundo. Uno de los factores que hace de la migración Latinoamericana de las últimas tres décadas un fenómeno político, económico, social y cultural de mucha trascendencia, es que la misma ha sucedido en un periodo de muchas transformaciones derivadas del proceso de globalización en el que las naciones del mundo hemos entrado, quizás de manera irreversible. Sin duda, la revolución tecnológica, particularmente en lo referente a las telecomunicaciones y los medios de transporte, han imprimido variantes de gran impacto en la lógica de las migraciones alrededor del mundo. El caso de las migraciones en el continente Americano del periodo antes mencionado, no es una excepción. Tanto desde el punto de vista de lo que han significado en el hemisferio completo, como también en cuanto a su impacto particular en los EE. UU., país de destino por excelencia de tales flujos migratorios, los impactos son efectivamente trascendentales.

## **1 BREVE CONTEXTO HISTÓRICO DE LA MIGRACIÓN LATINOAMÉRICA HACIA LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA**

La relación migratoria entre América Latina y los EE. UU. ha estado íntimamente ligada al dominio económico, político, y cultural que los EE. UU. han ejercido a lo largo de los pasados 150 años sobre América Latina. La relación EE. UU.-México ha jugado un rol preponderante en las relaciones migratorias entre América Latina y los EE. UU. El hecho que casi un tercio del territorio mexicano de principios del siglo XIX, pasó a ser territorio de los EE. UU. para mediados del mismo siglo, ha permeado enormemente esta relación. Sin embargo, más allá del hecho que para millones de personas de origen hispanoamericano (léase mexicano) el cambio político más significativo en su condición política como ciudadanos no sucedió a razón de un acto migratorio, sino del hecho que la frontera les cruzó a ellos; los flujos migra-

(1) En adelante, población inmigrante Latinoamericana.



torios de mexicanos hacia los EE. UU. fueron principalmente el resultado de esfuerzos estadounidenses para importar mano de obra mexicana. El caso más emblemático de este patrón fue el «Programa Bracero», el cual estuvo en vigencia desde 1942 hasta 1964. Durante ese periodo, aproximadamente 4,5 millones de trabajadores mexicanos fueron importados por los EE. UU. con el fin de emplearles principalmente en la industria agrícola y la expansión de las líneas ferroviarias.

Los flujos migratorios desde la República Dominicana, Cuba, Haití, Chile, Argentina, Perú y Bolivia de los años 50, 60 y 70; como los que adquirieron grandes proporciones en la década de los 80 desde Nicaragua, El Salvador, Guatemala y Honduras; han tenido todos como un denominador común los vínculos económicos y políticos entre estas naciones y los EE. UU. Tanto la invasión estadounidense a la República Dominicana de 1965, como el prominente rol de intervención política y militar de los EE. UU. en América Central de los años 80, ejemplifican la influencia política, económica y cultural que a su vez ha determinado los flujos migratorios de estos países hacia los EE. UU., particularmente en momentos de inestabilidad política, incluyendo situaciones de graves conflictos políticos internos y guerras civiles.

No hay duda que la pobreza y la falta de oportunidad económica han jugado un rol importante en cuanto que son factores estructurales de descontento que han empujado a muchos a emigrar. Precisamente la pobreza, el subdesarrollo infraestructural y la falta de oportunidad económica; han agravado el manejo de las crisis sociales generadas por los desastres naturales que frecuentemente castigan a América Latina, particularmente la Cuenca del Caribe. Sin embargo, la pobreza y el subdesarrollo, por sí solos, no explican a lo largo de la historia los flujos migratorios desde América Latina, hacia los EE. UU. La verdad es que salvo algunas excepciones, la mayoría de los pueblos de América Latina no han sido nunca ejemplos de equidad económica, progreso social, participación ciudadana y gobernación democrática y transparente. Sin embargo, la afirmación anterior no sugiere que los flujos migratorios latinoamericanos hacia los EE. UU. han sido siempre masivos.

La realidad es que siempre hubieron latinoamericanos emigrando hacia los EE. UU., pero el volumen de estas migraciones fue, hasta mediados de la década de los 70, ligero. Lo que comenzó a cambiar desde ese entonces fue el grado de familiaridad con las oportunidades que el «exterior» ha venido ofreciendo. Dicho de otra manera, hasta mediados de los años 70, el entendimiento común en cuanto a emigrar como una manera de alcanzar las metas de superación económica y social era escasamente existente. El predominio de la nación estado y los fuertes espacios de identidad nacio-

nal propia, habían mantenido la opción migratoria como alternativa para una mejor vida, fuera del imaginario social de las mayorías de los pueblos latinoamericanos.

Como resultado de la cada vez más fluida comunicación entre los EE. UU. y América Latina derivada de la revolución tecnológica y el proceso continuo de globalización en el que hemos venido funcionando, la emigración —particularmente hacia el Norte global— ha pasado a ser una opción concreta y con frecuencia preferida, de superación económica y social para una gama cada vez más amplia de personas. Los programas de Ajuste Económico Estructural, que han sido dócilmente aceptados por muchos de los gobiernos latinoamericanos, y que han sido reforzados por los Tratados de Libre Comercio suscritos entre los Estados Unidos y un número creciente de naciones latinoamericanas; han profundizado el contexto político, económico y cultural conducente a más emigración desde América Latina.

El desarrollo anterior ha coincidido también con el proceso de transformación demográfica en los países industrializados del Norte global. En el caso de la relación EE. UU. y América Latina, los flujos migratorios latinoamericanos hacia los EE. UU. han tenido un efecto atenuante de la tendencia de envejecimiento que afecta a la sociedad estadounidense. Gracias a la inmigración, incluyendo la no autorizada, los EE. UU. de América ha logrado evadir las dificultades que la tendencia de envejecimiento le impone a la mayoría de los países industrializados del planeta. Uno de los factores que ha ayudado enormemente a mantener la viabilidad financiera del sistema público de jubilaciones, ha sido la inyección anual promedio de cuando menos 750.000 trabajadores extranjeros (incluyendo inmigrantes no autorizados), mayormente entre los 18 y los 35 años de edad, al mercado laboral de los EE. UU. a lo largo de los últimos 25 años.

Como es bien sabido, a partir de 2008 dará inicio el proceso gradual de jubilación de la generación de estadounidenses conocidos como los «baby boomers». A lo largo de los próximos 20 años, un total de 77 millones de trabajadores estadounidenses nacidos entre 1946 y 1964 llegarán a los 62 años, la cual es la edad permitida para jubilación temprana por la Administración del Seguro Social de los EE. UU. El prospecto de poder reemplazar los 3,85 millones de trabajadores por año que alcanzaran la edad mínima para efectos de jubilación, exclusivamente por medio de personas nacidas en los EE. UU. que han alcanzado edad laboral parece muy improbable. Debido a esta realidad demográfica, es previsible que la economía de los EE. UU. va a necesitar una inyección generosa de nuevos inmigrantes para poder satisfacer la demanda nacional de nuevos trabajadores.



## 2 PRINCIPALES REACCIONES POLÍTICAS GENERADAS POR LA INMIGRACIÓN LATINOAMERICANA EN LOS EE. UU.

La inmigración de personas de origen latinoamericano hacia los EE. UU. ha venido teniendo impactos en campos múltiples a lo largo del último cuarto de siglo. Un aspecto importante de despejar es el hecho que la población de origen latinoamericano en los EE. UU. ha alcanzado, de acuerdo al Buró del Censo, cerca de 45 millones de personas. De ese total de personas, aproximadamente la mitad son personas nacidas en el extranjero. Sin embargo, el número de personas de origen latinoamericano nacidas en el extranjero pudiera ser mayor, ya que es difícil saber con certeza si toda la población inmigrante no autorizada es debidamente contada por el Buró del Censo.

El pasado 17 de mayo, el Buró del Censo anunció que por primera vez en la historia de los EE. UU., el conjunto de grupos étnico/raciales no blancos, habían pasado a ser un tercio de la población del país. Las personas de origen latinoamericano seguían siendo el grupo más numeroso de este conjunto, y el grupo con la más alta tasa de crecimiento anual (3,5%). Junto a la tasa de fertilidad, la inmigración ha jugado un rol central en el posicionamiento de la población de origen latinoamericano, como el segundo grupo más numeroso, después de la población blanca o caucásica, de origen europeo.

Si bien la población de origen latinoamericana fue reconocida por el censo anual del año 2000 como el segundo grupo étnico/cultural más numeroso del país, por encima de la población negra de origen africana; esta tendencia ya era obvia desde mucho antes en lugares de los EE. UU. tales como California, Texas, Nueva York y la Florida. El caso de California es de especial relevancia para entender las reacciones políticas que la inmigración latinoamericana ha generado en el ámbito nacional de los EE. UU.

En California, la población de origen latinoamericana, junto a la población negra y asiática, se habían convertido en el 22% de la población del estado para 1970. En su libro titulado *La Ascendente Minoría Blanca*<sup>(2)</sup>, el escritor Dale Maharidge relata de manera minuciosa como el cambio demográfico que se ha venido configurando en California desde finales de la década de los 60, ha resultado en cambios trascendentales en la política pública de ese estado, a la vez que ha influenciado importantes cambios en política pública federal.

En California, el crecimiento demográfico de poblaciones no blancas, particularmente de la población de origen latinoamericano, ha generado una am-

(2) Por su título en inglés, *The Coming White Minority*.



plia gama de reacciones políticas, incluyendo cambios importantes en áreas claves de política pública estatal. En 1978, sectores políticos interesados en reducir el costo fiscal que la educación y la seguridad pública habían significado hasta entonces, lograron exitosamente aprobar, vía un referendo electoral, la iniciativa conocida como Proposición 13. Por medio de dicho referendo, los votantes de California, quienes eran personas mayormente de raza blanca, lograron imponer límites significativos en las tasas tributarias relacionadas a impuestos sobre bienes y raíces. La campaña publicitaria de apoyo a la Proposición 13 giro en torno a la idea básica de pagar menos impuestos. A simple vista, esta iniciativa no tenía nada que ver con la población inmigrante y todo que ver con la idea de ahorrarles dinero a los contribuyentes tributarios. Sin embargo, es precisamente por medio de los impuestos recaudados sobre bienes y raíces, que los gobiernos locales financian la educación pública, la recreación comunitaria (incluyendo parques), la seguridad pública, etc.

Para 1990, la población de raza blanca del estado de California se había reducido a 56% de la población y seguía reduciéndose a un ritmo de aproximadamente 1% anual. El segmento poblacional de más rápido crecimiento ha sido la de origen latinoamericano, ayudado de manera significativa por la inmigración, especialmente de personas de origen mexicano.

De acuerdo a la Asociación de Contribuyentes Tributarios Howard Jarvis, quienes apoyaron la Proposición 13 y la han defendido desde su aprobación, los contribuyentes tributarios de California se han ahorrado un total estimado en 528 mil millones de dólares. Visto desde un ángulo diferente, este es el monto estimado de fondos públicos que los gobiernos locales de California no han recibido entre 1979 y el 2007. A la luz de la tendencia de cambios demográficos que ha sucedido en el mismo periodo de tiempo en California, se puede afirmar de manera inequívoca que el sujeto social más negativamente impactado por este cambio ha sido la población de origen latinoamericano. Sin embargo, los cambios en política pública a consecuencia de los cambios demográficos y al incremento en la inmigración latinoamericana no se quedaron allí.

La aprobación de la Proposición 13 en California genero una corriente política nacional que giro en torno al concepto de eliminación de obligaciones tributarias, particularmente para grupos económicos de altos ingresos; y a una severa reducción en los programas de bienestar social y ayuda pública, que junto al fortalecimiento de la defensa y la seguridad nacional; han sido características de los gobiernos estadounidenses desde 1981. Coincidentemente, el cambio demográfico que motivo a sectores políticos en California a buscar cambios profundos en política pública que han afectado negativamente los



procesos de movilidad económica y social del grupo cultural, étnico y racialmente minoritarios; trascendieron California y se han convertido en procesos de orden nacional a lo largo y ancho de los EE. UU. de América.

Algo similar se repitió en California en 1994, con la diferencia que en esta ocasión el ataque contra los grupos minoritarios se enfocó específicamente en los inmigrantes peyorativamente calificados como ilegales. Durante ese año, una organización denominada Salvemos Nuestro Estado (Save Our State, por su nombre en inglés), consiguió la aprobación del referendo denominado Proposición 187. El objetivo de este referendo era negar una amplia gama de servicios sociales a inmigrantes indocumentados residiendo en el estado de California. A pesar de que el referendo fue aprobado por la mayoría de los votantes, la mayor parte de sus provisiones fueron invalidadas por las cortes de California a razón de inconstitucionalidad. Sin embargo, en un efecto similar al tenido por la Proposición 13 dieciocho años antes, la corriente política que ubicaba al extranjero de hoy como una amenaza para la seguridad política, económica, social y cultural de la sociedad estadounidense, fue rápidamente expandida al ámbito nacional.

En 1996, el Congreso Federal de los EE. UU. aprobó tres leyes públicas con fuertes contenidos negativos para la población de personas nacidas en el extranjero residentes en los EE. UU., particularmente las personas sin autorización migratoria. La primera fue la Ley Antiterrorista y la Pena de Muerte Efectiva, aprobada en abril. La segunda fue la Ley para la Responsabilidad Personal y la Reconciliación del Trabajo y la Oportunidad, aprobada en agosto. La última fue la Ley para la Reforma a la Inmigración Ilegal y la Responsabilidad del Inmigrante, aprobada en septiembre. Todas estas leyes fueron profundamente influenciadas por la idea que los extranjeros de hoy representan una amenaza para el país. En el caso de la reforma a la ley de inmigración, se llegó al extremo de aplicar muchas de sus punitivas cláusulas de manera retroactiva.

Los atentados terroristas perpetrados el 11 de septiembre de 2001, que en términos fundamentales evidenciaron una falla estratégica de los servicios de inteligencia de los EE. UU., como también de las políticas de seguridad nacional vigentes hasta ese entonces, fueron manipulados de manera que se interpretaran como una falla en la política de inmigración vigente y se favorecieran políticas aun más restrictivas y punitivas que las aprobadas en 1996. A la premisa del inmigrante como una amenaza política, económica, social y cultural; a partir de ese momento se le añadió la visión del inmigrante como una amenaza a la seguridad nacional.

Los sectores políticos antiinmigrantes estadounidenses que abogan también por una ley de inmigración aun más restrictiva y punitiva que la actual, han lo-

grado hegemonizar de manera creciente el debate político y legislativo nacional sobre estos temas. Precisamente a partir de la hegemonía ejercida desde el ámbito nacional, las fuerzas antiinmigrantes han expandido sistemáticamente su presencia local, mas allá de California. Ha sido por medio de este tipo de trabajo que las fuerzas antiinmigrantes han venido promoviendo la adopción de leyes anti-inmigrantes con la finalidad de avanzar una agenda inspirada por el odio racial y el fomento de todo tipo de temores hacia los desconocidos, avanzando sistemáticamente la división emocional entre «ellos» y «nosotros».

En el plano federal, han tratado de conseguir la aprobación de leyes que entre otras cosas criminalicen la presencia de personas extranjeras no autorizadas. En diciembre de 2005, la Casa de Representantes o Cámara Baja del Congreso de los EE. UU. aprobó la infame propuesta denominada H.R. 4437, popularmente conocida como la propuesta Sensenbrenner, en honor al representante republicano de Wisconsin, James Sensenbrenner, uno de los proponentes originales de dicha propuesta. La propuesta de ley buscaba criminalizar la presencia no autorizada de extranjeros, al igual que la criminalización de ciudadanos estadounidense que de manera directa o indirecta facilitaran la presencia de extranjeros no autorizados. De ser adoptada como una ley de la nación, esta propuesta hubiera resultado en el encarcelamiento de hasta 50 millones de personas, entre extranjeros no autorizados, y cualquier persona considerada cómplice de su presencia en el país.

### **3 MOVILIZACIONES SOCIALES SIN PRECEDENTES COMO MECANISMO DE DEFENSA DE LOS INMIGRANTES Y SUS ALIADOS**

Las multitudinarias movilizaciones comunitarias en pro de los derechos de los inmigrantes realizadas en la primavera del 2006, fueron una respuesta mayormente espontánea de las comunidades inmigrantes y de todos los sectores que se vieron directamente amenazados a razón del inminente peligro de ver la propuesta Sensenbrenner convertirse en ley. Aunque la convergencia de intereses en torno a derrotar la propuesta Sensenbrenner involucró a sectores muy diversos, que pocas veces actúan de manera conjunta, el éxito alcanzado en términos de movilizaciones sociales entre mediado de febrero y mediados de mayo de 2006 fue posible gracias a la colaboración espontánea, principalmente en ámbitos locales, entre el sector religioso (católicos, protestantes y evangélicos), los canales afiliados a las grandes corporaciones nacionales de prensa y comunicación en español (UNIVISION, Telemundo<sup>(3)</sup>, TV Azteca,

(3) Propiedad de la cadena NBC Universal.



etc.), los medios de prensa comunitarios locales, las cámaras étnicas de comercio a nivel local, las organizaciones de inmigrantes, los sindicatos laborales y las organizaciones pro-derechos de inmigrantes.

Nunca antes en la historia de los EE. UU. había habido movilizaciones sociales tan numerosas y dentro de un periodo tan corto de tiempo. Precisamente la dimensión de las movilizaciones comunitarias sucedidas en lo que muchos han denominado «La Primavera de los Inmigrantes», como también la manera tan ordenada en la que cada una de ellas se llevo a cabo; conlleva a frustrar de manera inequívoca el momento político generado por la aprobación de la propuesta Sensenbrenner en diciembre de 2005. De no haber sido por estas movilizaciones, es muy posible que una ley aun más restrictiva y punitiva que la aprobada en septiembre de 1996, se hubiera convertido en la nueva ley de la nación.

Más que ser el resultado del grado de organización social y política propia, las movilizaciones comunitarias de la primavera de 2006 le dieron a las comunidades inmigrantes organizadas, especialmente a las de origen latinoamericano, un breve sabor del grado de poder que pudieran ejercer estas comunidades, si se lograra balancear mejor su significado numérico, con su grado de organización social y político en la sociedad estadounidense. Alcanzar este balance sigue siendo una meta vigente para las organizaciones de inmigrantes latinoamericanos en los EE. UU.

## **4 LA ORGANIZACIÓN DE LAS COMUNIDADES INMIGRANTES LATINOAMERICANAS EN LOS EE. UU. Y SU VOCACIÓN TRANSNACIONAL**

Las comunidades inmigrantes latinoamericanas, las cuales representan una gama muy diversa de nacionalidades, regiones, culturas, etnicidades, y clases sociales; han tenido una larga historia de organización social y cultural a nivel de localidades específicas a lo largo y ancho de los EE. UU. de América. El rápido crecimiento de estas poblaciones durante los últimos 25 años ha conllevado a una proliferación numérica de sus organizaciones. Sin embargo, debido a las características geográficas de los EE. UU., la organización nacional de estas comunidades ha sido un desafío difícil de resolver positivamente.

Una de las características de la organización social y cultural de comunidades inmigrantes latinoamericanas en los EE. UU. ha sido su carácter transnacional. Además de organizarse para resolver problemas sociales concretos en sus lugares de residencia en los EE. UU., las organizaciones de inmigrantes han mantenido vínculos diversos con sus países de origen. En el caso de la comunidad inmigrante mexicana, la cual representa aproximadamente el 60% de los in-

migrantes latinoamericanos y caribeños en los EE. UU., y la cual ha tenido una larga trayectoria de presencia en los EE. UU., los vínculos han sido primordialmente con sus lugares específicos de origen a lo largo de la república mexicana.

El patrón ha sido similar para los inmigrantes de la República Dominicana, Guatemala, Honduras, El Salvador, Brasil, etc. En el caso de países territorialmente pequeños, el vínculo ha tendido a ser con el país de origen en su dimensión nacional, ya que las identidades locales han tenido un menor peso de lo que tienen en países territorialmente grandes.

En el caso de los inmigrantes mexicanos, la conformación de clubes de oriundos, dedicados a apoyar obras sociales en sus lugares de origen ha sido la modalidad dominante en cuanto al vínculo transnacional. Esta manera particular de organizarse ha evolucionado a la conformación de asociaciones de comités o clubes de oriundo de la misma provincia o estado de origen en México, conocidas como federaciones de clubes. Como regla general, los inmigrantes provenientes de las provincias o estados mexicanos que más emigrantes han generado, han sido los que más clubes de oriundos y federaciones han creado. En los últimos 10 años, muchos de los clubes de oriundos han entrado en esquemas de co-financiamiento de proyectos productivos que han implicado el desarrollo de relaciones con instancias municipales y estatales de gobierno, al igual que con el gobierno federal mexicano.

En el caso de los inmigrantes salvadoreños, cuya presencia numérica significativa data de los años 80, el vínculo transnacional más antiguo ha tenido un carácter más político. Las organizaciones de inmigrantes salvadoreños en los EE. UU. se han enfocado primordialmente en temas de derechos humanos, promoción de la democracia e incidencia a favor de políticas económicas capaces de superar la pobreza y la exclusión económica y social que sigue caracterizando a la sociedad salvadoreña. Las organizaciones de inmigrantes salvadoreños en los EE. UU. lograron articular redes nacionales de trabajo desde principios de los años 80.

Pero tanto en el caso mexicano, como en el caso salvadoreño, un aspecto central en la búsqueda de las relaciones transnacionales ha sido la afirmación de su identidad nacional y cultural. Esta necesidad ha tenido gran relevancia a consecuencia de al menos dos factores. En primer lugar, las comunidades inmigrantes latinoamericanas experimentan un sentido de exclusión e incluso desprecio a sus valores y tradiciones culturales, lo cual crea una necesidad de rescate y afirmación de su identidad propia. En segundo lugar, la revolución tecnológica, especialmente en lo referente a medios de comunicación y transporte, han facilitado el vínculo con sus respectivos lugares de origen más que en cualquier otra época anterior de migraciones. Por lo tanto, más allá de la ca-



racterística específica del vínculo transnacional, dicho vínculo ha jugado un rol vital en los procesos de búsqueda y afirmación de las múltiples identidades culturales latinoamericanas.

Otro aspecto común entre las comunidades inmigrantes latinoamericanas en los EE. UU. ha sido el deseo de contribuir a una mejor vida para los que se ha quedado en el país de origen. Los flujos de miles de millones de dólares en concepto de remesas familiares son la mejor evidencia de este compromiso. La expresión más amplia de esta aspiración es el querer contribuir al forjamiento de una mejor América Latina. Esta vocación ofrece el potencial de hacer de la comunidad inmigrante latinoamericana en los EE. UU. un grupo social muy predispuesto a jugar un papel activo en procesos de incidencia en cuanto a nuevas políticas económicas en sus respectivos países, capaces de ofrecer las oportunidades económicas y sociales que ellos no tuvieron; como también en procesos de incidencia en pro de una nueva política exterior de los EE. UU. hacia América Latina.

## 5 DE REDES NACIONALES A REDES INTERNACIONALES

En febrero de 2004, un grupo de representantes de aproximadamente 35 organizaciones de inmigrantes latinoamericanos en los EE. UU. se reunieron en la ciudad capital con el fin de explorar la posibilidad de una agenda y un plan de acción común en cuanto a política de inmigración. Esa primera reunión, facilitada por Enlaces América, un proyecto de asistencia y asesoría técnica dedicado a fortalecer la capacidad organizacional de organizaciones de inmigrantes en los EE. UU., conllevó a una serie de conferencias telefónicas, más encuentros nacionales y varias jornadas de acción conjunta en la ciudad de Washington conllevaron a la eventual conformación de la Alianza Nacional de Comunidades Latino Americanas y Caribeñas, o NALACC<sup>(4)</sup> por sus siglas en inglés.

La conformación y el desarrollo que NALACC ha tenido desde febrero de 2004 se explica a razón del enorme vacío que ha existido en cuanto a procesos propios de cooperación y colaboración nacional entre comunidades inmigrantes latinoamericanas, que por un lado reconozcan y aprecien la diversidad de las comunidades inmigrantes latinoamericanas, y a su vez, sean capaces de articular procesos democráticos y participativos que generen sinergias y unidad de acción entre múltiples actores.

Si bien el origen de NALACC tuvo que ver con una reunión para deliberar en cuanto a política de inmigración, NALACC define su razón de ser en torno a

(4) Para más información hay que visitar [www.nalacc.org](http://www.nalacc.org)



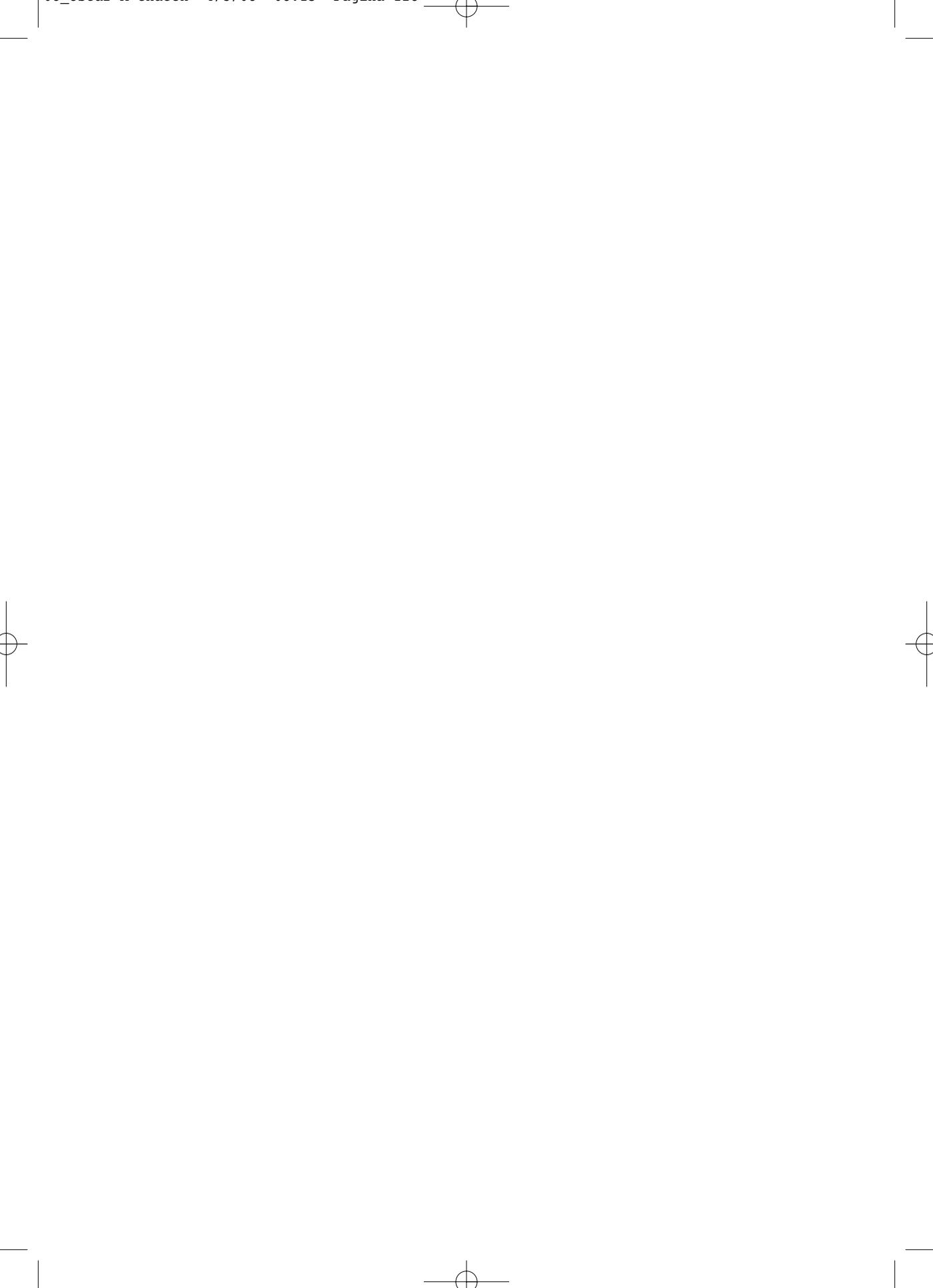
la búsqueda de una mejor calidad de vida para las comunidades inmigrantes en los EE. UU., como también una mejor calidad de vida para los pueblos latinoamericanos. De esta manera, NALACC busca afirmar el valor altamente positivo de la vocación transnacional de las comunidades inmigrantes latinoamericanas.

Uno de los eventos más exitosos impulsados hasta ahora por NALACC fue la primera Cumbre de Comunidades Migrantes Latinoamericanas<sup>(5)</sup>, celebrada en mayo de 2007 en Morelia, Michoacán, México. Más de 1.000 dirigentes de organizaciones migrantes latinoamericanas asistieron a este importante evento de alcance mundial. Además de afirmar el rol del migrante latinoamericano como un nuevo sujeto social pleno en el proceso de configuración de la ciudadanía global, la Cumbre puso también de manifiesto la necesidad de construir procesos de articulación de las comunidades migrantes en el mundo entero que compartimos los mismos desafíos y las mismas aspiraciones de justicia económica, política, social y cultural.

Sin duda queda mucho terreno que recorrer en el proceso de construcción del poder político de las comunidades inmigrantes latinoamericanas en los EE. UU., al igual que en el resto del mundo. En lo inmediato, derrotar las fuerzas políticas extremistas que promueven el temor y el odio hacia las comunidades inmigrantes seguirá siendo una batalla inevitable. En el caso específico de los EE. UU., será crucial poder construir espacios amplios de concertación que permitan superar el predominio ejercido hasta ahora por el sector más virulento de las fuerzas anti-inmigrantes, quienes han logrado ejercer una efectiva hegemonía en el debate político y legislativo nacional cuando se habla de extranjeros y política de inmigración. Este sector político ha sido el responsable hasta ahora de frustrar una reforma sensata, humanista, de larga duración y de sentido común en cuanto a política de inmigración.

Sin embargo, un desafío aún mayor es como habilitar a las comunidades inmigrantes de manera que estas puedan ser mayores contribuyentes de propuestas de solución a los más graves problemas que afectan a las sociedades en los países adoptados como nuevas casas. La naturaleza obsoleta, injusta y contraproducente de la política de inmigración actual en los EE. UU., es únicamente un campo que ejemplifica la situación de bancarrota en la que se encuentra la política pública en general. Las comunidades inmigrantes pueden y deben articular propuestas de solución que conlleven a una condición de vida digna, equitativa y sustentable para toda la sociedad, especialmente a sabidas que la población de origen latinoamericana será cada vez una parte más grande de estas sociedades en el futuro.

(5) Para más información visiten [www.cumbredemigrantes.org](http://www.cumbredemigrantes.org)





# La segunda generación no es inmigrante

José Manuel López Rodrigo

Fundación Pluralismo y Convivencia

## Sumario

1. Introducción.
2. La problemática de la pertenencia.
3. La identidad en el contexto europeo.
4. La integración de la segunda generación.
5. Política para la pertenencia.
6. Bibliografía.

## RESUMEN

*El proceso migratorio está generando nuevas situaciones en la sociedad española. Entre ellas destaca la aparición de la segunda generación. En la Unión Europea también se está produciendo igualmente el debate de la segunda generación, aunque en su caso no es por proceso nuevo, sino por crisis de modelo de integración; en especial tras los atentados del 7-J en Londres. Son varios los retos sociales y políticos que esta realidad plantea y que deben ser abordados, como la definición de una identidad social más acorde a la realidad o la puesta en marcha de políticas para la pertenencia. Es necesario planear con rigurosidad el tema para evitar que en unos años hablemos de la segunda generación inmigrante, porque la segunda generación no debe existir, sino que debe ser parte de la generación de españoles de su tiempo.*

## Palabras clave:

*Identidad, Segunda Generación, Integración, Migración.*

## ABSTRACT

*The migratory process is creating new situations in Spanish society. These include most notably the emergence of the second generation of migrants. In the European Union there is also*



*a debate regarding the second generation, although in this case it is not because it is a new process, but because of the crisis of the integration model, particularly following the bomb attacks in London on July 7<sup>th</sup>. This situation poses a number of social and political challenges which must be tackled, such as defining a social identity that is more in line with reality or implementing policies that foment a sense of belonging. It is necessary to approach this matter with rigour, or in a few years' time we will still find ourselves talking about the second generation of immigrants. There should be no such concept as 'second generation migrants', since they should be part of the generation of Spaniards that are their peers.*

**Key words:**

*Identity, second generation, integration, migration.*



# 1 INTRODUCCIÓN

Los procesos migratorios han variado permanentemente a lo largo de la historia; de hecho el cambio forma parte de su esencia. En la globalización en la que vivimos desde hace unas décadas los cambios son más rápidos. Aún teniendo esto en cuenta, se puede afirmar que en Europa las variaciones son tan importantes que se ha entrado en una nueva fase, que es especialmente significativa en nuestro país. Esta situación es fruto de varios factores, algunos nuevos y otros simplemente que son tomados en cuenta ahora aunque sean sustanciales al propio hecho migratorio. El primero tiene que ver con asunción dentro de los análisis —y por tanto de las políticas— de la idea de que la migración no comienza en la frontera del país de destino, sino en las causas que la fuerzan en los países de origen. No hay mucho que añadir en este sentido en el marco de este monográfico dedicado a la relación entre migración y desarrollo. El segundo es consecuencia del tiempo transcurrido desde las primeras oleadas migratorias que hace que los hijos de los inmigrantes sean una realidad cuantitativa y cualitativamente importante y que comencemos a hablar de la segunda generación. En el Estado español esta situación es reciente ya que es ahora cuando los hijos de los primeros inmigrantes empiezan a incidir en la realidad social. En otros países europeos la situación no es nueva pero la coyuntura sí; la constatación del parcial fracaso de las políticas de integración, en lo referente a la identidad y la pertenencia aparece simbólicamente en el imaginario europeo a partir de los atentados del 7-J realizados por *ingleses de segunda generación*.

El reconocimiento de estas dos constataciones ha abierto el abanico de las estrategias políticas de la Unión Europea (UE en adelante), que hasta ahora se habían centrado en el control de fronteras y los aspectos laborales desde una perspectiva economicista, para entrar a desarrollar políticas de desarrollo —entre las que estarían las de codesarrollo— y a plantear incipientemente las referidas a identidad y pertenencia —que sumadas a las tradicionales de integración serían las orientadas a la cohesión social.

El proceso migratorio aparece ahora como un sistema mucho más complejo en el que de una manera muy sistemática podríamos identificar tres ámbitos, que si bien pueden entenderse en escala individual como el desarrollo li-



neal del itinerario de un migrante, a escala global se producen simultáneamente y de forma interrelacionada. Estos tres ámbitos serían:

- **La sociedad de origen.** Es el ámbito en el que se desarrollan las causas de la migración y en el que se reciben los efectos económicos y culturales de los que salieron. La migración comienza en el momento que la percepción vital —la expectativa de futuro— que es la suma del apego cultural, el familiar, la percepción social, económica y política de una persona le es insuficiente para su desarrollo, en los términos de las expectativas que él mismo tiene y que son siempre subjetivas. Casi siempre se analizan en términos económicos o de violencia los problemas que llevan a los procesos migratorios, pero no son únicos; en muchos casos hay componentes de género, de inestabilidad política, la imitación de ver cómo otros migran<sup>(1)</sup>... La decisión de salida se suele producir un instante antes del planteamiento de a dónde ir, por tanto es más correcto hablar inicialmente del efecto expulsión, para luego poder pasar al efecto llamada. Por otro lado, sería incorrecto ignorar este espacio una vez que se ha producido la migración, puesto que es en él donde se reciben las influencias de los que migraron, que van desde las remesas hasta aportaciones culturales, ausencias afectivas, cambios relacionales, ...
- **La integración inicial en la sociedad de destino.** Cuando un inmigrante llega al país de acogida se encuentra con la necesidad de cubrir los aspectos más básicos y prácticos, es decir, su situación administrativa, el trabajo, la vivienda y la salud. Podríamos decir que la persona centra todos sus esfuerzos en sus necesidades del primer nivel de la pirámide de Maslow<sup>(2)</sup>.
- **La pertenencia.** En el momento en el que las personas deciden quedarse, agrupar a sus familias o formarlas en el país de destino. Es entonces cuando entran en juego otros elementos como la cultura, la educación, la participación. Estos factores aumentan su peso en términos de «necesidad» en los descendientes de los inmigrantes, que en principio tienen resuelto sus expectativas de primer nivel y lo que quieren cubrir son

(1) Son muchos los elementos que confluyen en el proceso migratorio en Senegal, pero uno de ellos, aunque no seguramente el más importante, es el efecto imitación. El control fronterizo europeo y su tecnificación ha hecho que se haya ido desplazando los puntos de salida por las costas del oeste africano; primero de las costas marroquíes, luego desde el Sáhara, desde Mauritania y al final desde Senegal... Se constata que los primeros cayucos que partieron no llevaban senegaleses sino inmigrantes de otras nacionalidades que se veían obligados a salir por esa costa. Los potenciales migrantes de Senegal vieron en los cayucos una posibilidad, porque hasta ese momento no habían valorado como una alternativa razonable el recorrido de 1.200 Km entre su país y Canarias.

(2) MASLOW, Abraham (1901-1970), en su libro *Una teoría sobre la motivación humana* (1943), describió la jerarquía de necesidades humanas como una pirámide con cinco niveles: necesidades fisiológicas básicas, seguridad, afiliación, reconocimiento y autorrealización.

otras, o al menos cubrirlas de otra manera. Los conceptos *identidad*, *pertenencia* o *convivencia* pasa a ser fundamentales en este ámbito, en especial cuando hablamos de la segunda generación.

Es precisamente desde estos dos últimos desde los que analizaremos la problemática de la segunda generación en nuestra sociedad<sup>(3)</sup>, a pesar de reconocer que la fuerte relación entre los tres nos hará dejar algunos elementos fuera.

Hay una premisa a tener en cuenta antes de seguir con el análisis una premisa, que a priori puede resultar contradictoria, aunque se irá matizando y es que **no existen los inmigrantes de segunda generación**. Inmigrante sólo lo es el que migra y cambia una realidad social, económica y cultural por otra. Sus descendientes, los que nacen en la nueva realidad pertenecen a ésta y forman parte de su cambio. No es necesario acompañar el sustantivo inmigrante con nada; un inmigrante sólo lo es de primera generación y como parte de su ser está el que se va a encontrar en una ambigua situación de pertenencia y cultural que a medio plazo le lleva a no tener una identificación clara con su lugar de destino, pero tampoco encontrarse identificado con su origen. Incluso en muchos casos con un dilema vital que le hará idealizar su lugar de origen mientras está en su sociedad de destino y su sociedad de destino cuando vuelva a su lugar de origen. Sin embargo, los descendientes de un inmigrante —independientemente de su situación administrativa en el país de destino— forman parte de la sociedad en la que van a desarrollar sus vidas y ya no son «inmigrantes». Dicho esto, tampoco hay que negar que una persona española con origen familiar de otro país, tiene una serie de elementos culturales que le van a marcar, y mucho, en su proceso de identidad y pertenencia. A partir de aquí llamaremos en el artículo *inmigrantes* a los que migraron y *segunda generación* a sus descendientes, aunque en este caso sería más correcto de hablar de «ciudadanos de nuestro país con padres de origen inmigrante», pero haría más enrevesada la lectura.

## 2 LA PROBLEMÁTICA DE LA PERTENENCIA

En términos teóricos podríamos decir que son cuatro las dimensiones de la integración (Vidal, 2006), dos de ellas que se denominan *socioeconómicas* y que hacen referencia a la incorporación de la persona a la sociedad desde el punto

(3) En este artículo no se va a desarrollar la compleja problemática de la segunda generación que se queda en los países de origen y que crece en un espacio afectivo, económico y relacional propio de un proceso migratorio; viviendo en una sociedad, pero pendiente de los aportes de otra.



de vista de asegurar una vida digna y dos que se denominan *antropológico-culturales* y que se refieren a la cultura y a la identidad. En el cuadro se recogen los elementos que componen cada una de ellas.

**Cuadro 1. DIMENSIONES DE LA INTEGRACIÓN**

Dimensiones Socioeconómicas	Dimensión estructural. <ul style="list-style-type: none"> <li>— situación legal</li> <li>— mercado laboral</li> <li>— vivienda</li> <li>— salud, educación</li> </ul>
	Dimensión social. <ul style="list-style-type: none"> <li>— relaciones sociales</li> <li>— participación</li> </ul>
Dimensiones Antropológico-culturales	Dimensión cognitivo-cultural. <ul style="list-style-type: none"> <li>— idioma</li> <li>— valores culturales</li> <li>— valores políticos</li> <li>— creencias religiosas</li> <li>— estilos de vida</li> </ul>
	Dimensión identitaria. <ul style="list-style-type: none"> <li>— Percepción subjetiva de pertenencia</li> <li>— identificación con la sociedad</li> </ul>

Mediante un símil tecnológico podríamos asociar las dimensiones socioeconómicas con el *hardware* y las antropológico-culturales con el *software*, lo que nos permitirá definir algunos elementos simbólicos posteriormente.

Todas las dimensiones se desarrollan simultáneamente, pero no todas varían a la vez y sobre todo no lo hacen de manera lineal. Recorramos el proceso de un migrante que llega a nuestra sociedad. Inicialmente buscará satisfacer la dimensión estructural, es decir, conseguir papeles, encontrar trabajo, buscar un alojamiento —que seguramente no será al principio una vivienda—, cubrir sus necesidades de salud,... Esto le llevará a poner esta dimensión como elemento central de sus preocupaciones, pero no va a renunciar al resto, lo que hará es intentar no tener que variarlas. Para ello utilizará el sistema más eficiente posible y de la forma más segura, por lo que buscará un espacio cultural y social de origen, donde se encuentre cómodo, un lugar «caliente». Lo habitual es que se rodee de compatriotas y acuda a lugares donde puede cono-

cer lo que pasa en su país, donde jueguen a sus deportes, se rían de sus chistes y coman su comida; de alguna manera vivirá en dos sociedades<sup>(4)</sup>. Probablemente si decide agrupar a su familia o formarla necesitará ampliar relaciones sociales, fundamentalmente en la escuela; hará un cambio en su dimensión social. Por tanto, a medida que el migrante se vaya asentando irá avanzando en el cambio de sus dimensiones hasta el punto en que no necesite más o que los siguientes pasos sean un sobreesfuerzo; de hecho si tiene una buena dimensión socioeconómica puede ya vivir aquí y convivir sin necesidad de cubrir todo el recorrido de la integración. Algunos analistas franceses han planteado que parte de la crisis de su modelo ha sido que prácticamente todas las políticas se centraron en el acceso a la dimensión socioeconómica y además de manera precaria. Cuando se produjo el primer atisbo de crisis económica, que ha sacudido los aspectos estructurales, el modelo no pudo resistirlo. El sentido de pertenencia y de identidad no se había desarrollado y la segunda generación no sabe de donde es, así que ... «*como los coches no son míos, no me importa que ardan*»<sup>(5)</sup>.

La experiencia en otros países europeos permite sacar la conclusión de que las políticas que desarrollan el *hardware* son necesarias pero no suficientes y que es necesario aplicar otras que además desarrollen el *software*, en especial de cara a la segunda generación. Esta constatación confirma que el proceso migratorio en la UE ha entrado en otra fase y que es este ámbito del mismo en el que hay que aplicar políticas eficaces y de largo recorrido.

### 3 LA IDENTIDAD EN EL CONTEXTO EUROPEO

Hagamos una aproximación al contexto de la UE en el que se están produciendo los procesos de integración, en lo referente a lo que hemos denominado el *software*. Elementos tan variados como los atentados del 7-J en Londres o el debate sobre la Constitución Europea —y sus raíces cristianas— han puesto en la agenda el tema de la identidad; además lo ha hecho de manera multilateral, como el resto de políticas migratorias. Supone un replanteamiento para algunos países en los que la migración comenzó hace muchas décadas y llevan varias generaciones de ciudadanos descendientes de familias inmigrantes —como es el caso de Francia o el Reino Unido— y una aproximación inicial

(4) Un ejemplo claro de esta situación es el que vivieron los emigrantes españoles en Francia, Suiza o Bélgica en la década de los 60 y los 70; mantenían este modelo de relación, y aún hoy los que no han regresado lo siguen reproduciendo.

(5) El Observatorio sobre la Situación Social en la UE del año 2002 recoge una investigación desarrollada en Marsella con jóvenes nacidos en Francia hijos de padres de origen argelino y demostraba que el 84% de ellos afirmaba sentirse sólo de Marsella, el 68% se sentía argelino, el 63% sentía que era francés, el 66% árabe o musulmán y el 22% se percibía como inmigrante.



para aquellos en los que el proceso es nuevo —el Estado español—, pero en cualquier caso forma parte de la agenda europea interna y de la externa —Alianza de civilizaciones.

Una tema tan etéreo y que afecta tan profundamente al imaginario colectivo, está siendo muy difícil de abordar y parte de ésta dificultad puede estar en que se ha hecho una análisis desde una perspectiva muy localista e ignorando muchos factores. La crisis de identidad europea no se debe fundamentalmente a la llegada de inmigrantes con otras culturas y religiones, sino al proceso de globalización cultural que desde los años ochenta nos está afectando; el intercambio de información, la cultura de masas (cine, televisión), el internet o el cambio de modelo laboral y económico son más significativos para identidad que las posibles aportaciones culturales realizadas por los inmigrantes llegados del Magreb o de Turquía. Centrar el análisis exclusivamente a la migración es un error que acaba agrandando el problema.

Merece la pena ver como han funcionado los modelos de integración europeos tradicionales, el *asimilacionista-republicano* francés y el *multicultural* inglés. Estos dos modelos se presentan habitualmente como paradigma de los modos de integración y también como lugares de los que aprender errores y aciertos, a pesar de que se saben en crisis. El problema se produce precisamente porque son modelos pre-globalización. Ambos nacen en contextos donde el Estado-nación era fuerte, por la necesidad de integrar población extranjera que era atraída en coyunturas de crecimiento económico y también por la influencia de su reciente pasado colonial. La llegada de la globalización los ha dejado desfasados y en crisis y ambos países tienen tantos problemas como el resto —o más, porque tienen un modelo y es más difícil cambiar que construir—. Dos ejemplos pueden ser ilustrativos. Tras los atentados de Londres el gobierno británico puso en marcha la *Comisión para la Integración y la Cohesión*<sup>(6)</sup> formada por un grupo de expertos y cuyo mandato era analizar la problemática de la integración, así como hacer recomendaciones sobre políticas locales que pudieran solventar los problemas. Durante un desayuno de trabajo en noviembre de 2007, Darra Singh, presidente de la Comisión, expresaba que una de las conclusiones después de meses de trabajo era que «No sabemos hoy lo que es ser inglés, lo que nos hace casi imposible decirles como se es inglés a los que vienen a nuestro país». Tras la llegada a la Presidencia de la República francesa de Nicolás Sarkozy se produjo una fuerte remodelación ministerial; uno de los cambios importantes fue la creación del Ministerio de Inmigración, Code-

(6) [www.integrationandcohesion.org.uk](http://www.integrationandcohesion.org.uk)

sarrollo e Identidad, fruto en gran parte de la violenta situación vivida en los barrios periféricos de las ciudades meses antes. El gobierno francés identifica con claridad que hay una crisis de identidad, pero lo asocia a la migración al incluirlo en ese Ministerio y esto lleva a sobredimensionar la influencia de los inmigrantes en la crisis y por tanto a señalarles como culpables de la misma —lo que aumenta el racismo—; además incluye entre los temas del Ministerio la situación de los jóvenes en los barrios periféricos, cuando la mayoría de ellos son franceses —es una forma de indicar que el hijo de un inmigrante sigue siendo inmigrante—. Es en este contexto en que los jóvenes ingleses y franceses, hijos de inmigrantes, se preguntan quiénes son y de dónde son y su entorno no sólo no sabe responderles. Además de sufrir los problemas básicos de su generación —acceso a la vivienda, trabajo estable,...— son señalados con el dedo como culpables de la situación y sospechosos.

El caso de los musulmanes es especialmente llamativo. La situación internacional ha hecho que haya varias iniciativas europeas para abordar los problemas. La Alianza de Civilizaciones es uno de esos instrumentos y tiene mucho potencial aplicado a la política internacional. Sin embargo, debe usarse con mucho cuidado internamente. De los aproximadamente catorce millones de musulmanes que hay en la UE, más de la mitad son ciudadanos europeos que simplemente tienen otra religión —que no otra cultura—. El problema está cuando se considera internamente que es un choque de culturas y que el ser musulmán «no es de aquí». Esto nos lleva a que una conciudadana nacida en Europa, cuyos padres también han nacido en Europa —sus abuelos no—, educada en un colegio público europeo, pueda decidir cuando está en el instituto que se pone un hiyab en la cabeza y en ese momento ser considerada de nuevo «inmigrante»<sup>(7)</sup>, es decir, volver a la condición de sus abuelas.

La identidad es una construcción compleja en la que participan muchos factores, pero se podrían clasificar entre los que ayudan a construir la identidad *Horizontal* y los que lo hacen con la identidad *Vertical* (Maalouf, 1998). La identidad *Vertical* es la que tiene que ver con la cultura familiar, el origen, las creencias que pasan de padres a hijos, las costumbres del núcleo familiar. La identidad *Horizontal* es la que tiene que ver con el tiempo en el que se vive, con la cultura del momento, con lo que uno ve en su entorno. El cruce de ambas genera la identidad compleja. Lo habitual es que el factor horizontal sea mucho más fuerte que el vertical —es la esencia de los

(7) Este sería el caso de las niñas que desataron la polémica en un instituto francés por llevar hiyab. Sus abuelas eran marroquíes y llevaban pañuelo, sus madres francesas y no lo llevan. Ellas francesas y lo llevan.

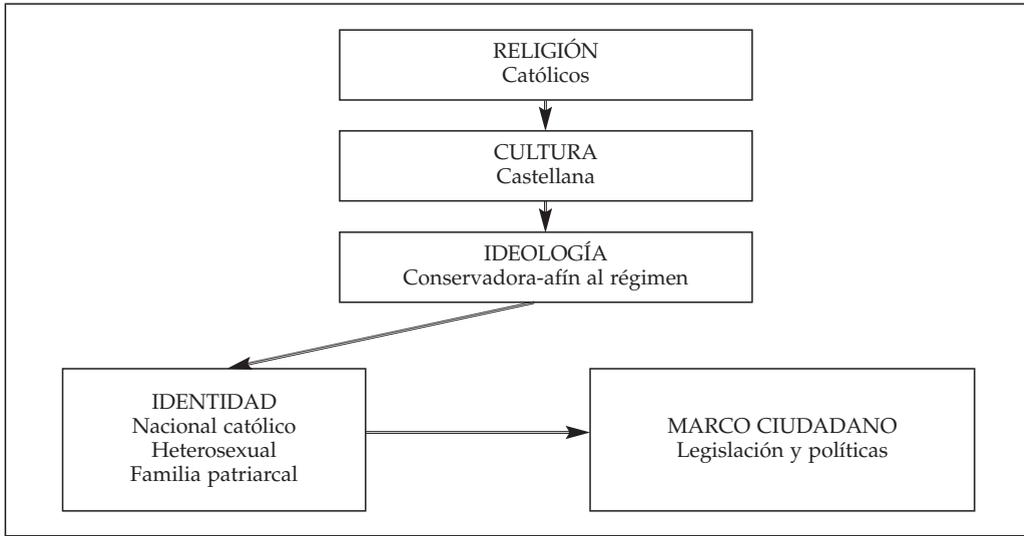


conflictos generacionales—, especialmente en un lugar como Europa donde el acceso a la información y las influencias culturales es global. Cuando aplicamos esto a la segunda generación vemos que primero son personas de su tiempo. Basta con ver la salida de un instituto para entender que los chicos y las chicas son de su momento independientemente de sus rasgos —la forma de vestir, de hablar, preocupaciones—. Probablemente sus factores verticales les influyan más cuando lleguen a ser adultos y a partir de los 30 años busquen profundizar en sus raíces. Aquí es necesario introducir un elemento más sobre la integración, que aunque se viene intuyendo durante el texto hay que explicitarlo; la integración depende del que se tiene que integrar, pero especialmente de la sociedad en la que lo hace. Volvamos al caso de las niñas en el instituto francés y su pañuelo. Lo habitual en un adolescente es que desde su identidad horizontal —su grupo cultural en el que se siente integrado y cómodo— se enfrente a su identidad vertical —sus padres— y pase al conflicto generacional: no me dejan llevar el pelo largo,... pues me lo dejo. En la segunda generación la situación puede ser más complicada puesto que puede tener dos conflictos. Si en los espacios de identidad horizontal está bien insertada y cómoda, su conflicto será en la familia como el antes expresado. Sin embargo el conflicto puede tenerlo en los espacios de identidad horizontal, por lo que entonces el conflicto será mucho más difícil de solventar y dificultará los mecanismos de pertenencia a su sociedad. A las chicas del instituto francés sus padres les prohibieron usar *hiyab*, así que ellas decidieron ponérselo —siguieron el proceso normal—. Pero el hecho de ponérselo les creó un conflicto en su entorno horizontal, que no entendía que se puede ser francés y musulmán. Al final las chicas no tenían elementos de pertenencia fuertes hacia lo concreto —su entorno y su familia— y sí hacia algo mucho más abstracto como es ser musulmán.

El caso español tiene algunas particularidades; una proviene de ser un receptor tardío de migración. La otra es que se ha producido de manera simultánea en nuestro país el proceso de globalización y de la transición política ya ambos tienen fuertes influencias en los cambios identitarios.

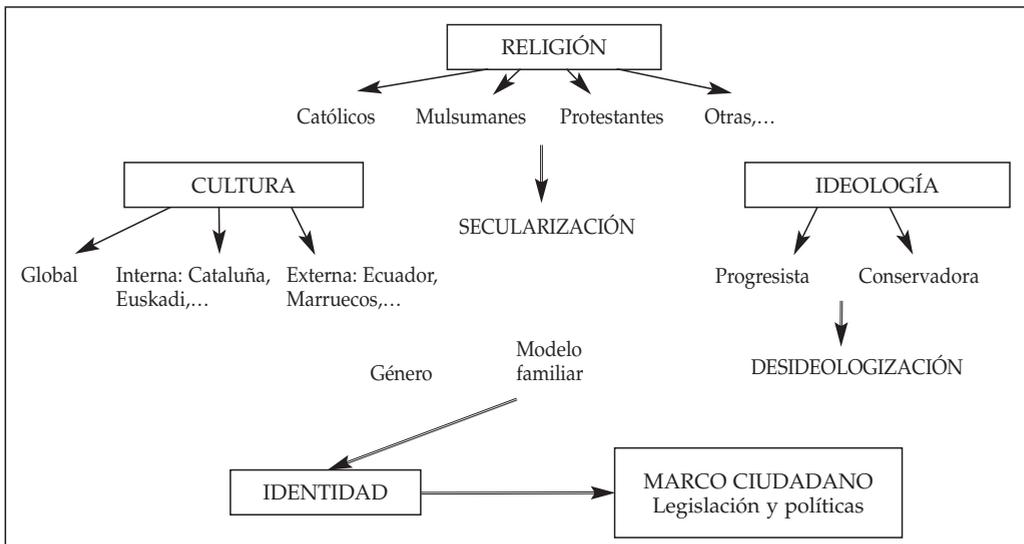
Si nos remontamos 35 años, la identidad en el Estado español estaba muy claramente perfilada y se soportaba fundamentalmente sobre tres factores: la religión, la cultura y la ideología. A partir de esta identidad se articulaba un marco legal y una políticas orientados a mantener la identidad, de forma tan estricta que dejaba fuera de él —fuera de la ley— a aquellos que no compartían algunos de los factores de identidad.

Gráfico 1. IDENTIDAD 1970



Hoy los factores se mantienen, pero funcionan de un manera mucho más abierta —hay más posibilidades de ser— y se soportan sobre fuertes procesos sociales como la desideologización o la secularización —unos factores pesan menos sobre otros. Lo que si es claro es que se está en proceso de construcción y sólo es necesario coger un periódico para analizar los debates sobre la articulación del Estado —la bandera, el himno, los idiomas,...—, el género, la religión, la familia,...

Gráfico 2. IDENTIDAD 2008





A pesar de la especificidad española, la resultante es similar a la europea. Es muy difícil definir la identidad española hoy —incluso como suma de múltiples identidades—, y por tanto, lo es facilitar a los que vienen una hoja de ruta clara de cómo integrarse en las dimensiones antropológico-culturales. Por esta razón, y ante la dificultad de entender los factores horizontales, los inmigrantes tienden a aferrarse a los verticales.

## 4 LA INTEGRACIÓN DE LA SEGUNDA GENERACIÓN

La integración de la segunda generación no está siendo sencilla, porque el contexto no es demasiado favorable. En primer lugar, y como parte del cambio social de los últimos 30 años, el tejido social se ha desarticulado y son muy poco los espacios de socialización en el ámbito local; el tejido social de los años de la transición —Asociaciones de vecinos, partidos, Asociaciones culturales, AMPAS,...— se ha reducido notablemente. Esta situación favorece la articulación de espacios propios donde hay que hacer menos esfuerzo de adaptación; aparecen entonces lugares de reunión en los parques públicos en torno al ecua-voley o al fútbol, en iglesias, en asociaciones, todos de claro contenido cultural-nacional. Hay que hacer una mención especial al tema religioso en este punto, puesto que son muchas las parroquias católicas, las iglesias protestantes y las comunidades musulmanas que están cumpliendo esta función de socialización<sup>(8)</sup>. En muchos casos se busca en estos espacios, además de religión, identidad. Se multiplican ahora las iglesias «nacionales» —ya sean católicas o protestantes— formadas por personas de la misma procedencia —ecuatorianos, colombianos, rumanos, rusos, bolivianos,...— que llegan al extremo de utilizar las mismas instalaciones de las iglesias autóctonas aunque con diferentes sacerdotes y a diferentes horas. En el caso de los musulmanes la situación todavía es más patente y las mezquitas son verdaderas islas culturales en las que acogerse. De acuerdo con estudios recientes sobre población inmigrante de países de origen de mayoría musulmana<sup>(9)</sup> (Toharia, 2007) el 49% de ellos se declara musulmán practicante, el 34% practicante ocasional o cultural y el 16% no practicante —el 1% ns/nc—. La práctica totalidad de estos inmigrantes, creyentes o no, utiliza las mezquitas, al menos inicialmente, como espacios de relación y socialización. En los lugares en los que hay suficiente población musulmana se agrupan por nacionalidades por lo que se puede encontrar una comunidad religiosa pakistaní y una marroquí a doscientos metros de distancia, pero con realidades culturales internas absolutamente diferenciadas. Pesa más la necesidad de la cultura que la de la religión. El problema no es que esta si-

(8) Nada diferente de lo que hicieron los migrantes españoles en las parroquias españolas en Suiza o Alemania en los años 60 y 70.

(9) Musulmanes en España. Segunda oleada del Estudio de Opinión a población musulmana de origen inmigrante. Metroscopia 2007.

tuación se dé inicialmente, sino que la misma no está siendo transitoria, sino estable; así que se están creando pequeñas comunidades culturales en la lógica del modelo anglosajón.

Ya se ha señalado que los inmigrantes mantienen, de manera general, una incomodidad cultural que les dificulta el desarrollo de la pertenencia completamente en sus dos sociedades de referencia. En este sentido las comunidades inmigrantes conservan en su imaginario el regreso<sup>(10)</sup>, incluso después de haber tomado la decisión de quedarse pensando en sus hijos. Siguiendo con los símiles tecnológicos, la generación inmigrante genera una *fuerza centrípeta* —hacia adentro— cuya esencia es mantener su cultura originaria pensando en la vuelta. La segunda generación tiene tendencia a crear *fuerza centrífuga* —hacia fuera—, a integrarse culturalmente y está más preocupada por su identidad horizontal. La situación actual es que los espacios de socialización, de los que hemos hablado anteriormente están dirigidos por la generación inmigrante —rara vez la segunda generación está en la dirección de asociaciones, iglesias, grupos deportivos,...— y en ellos el imaginario es claramente *centrípeto*. En el entorno social no hay espacios para poder participar, por lo que se produce una dualidad que hace difícil la elección a la segunda generación; es una fuerte polarización de identidad. Con espacios más abiertos y con dinámicas menos polarizadas los procesos serían más sencillos.

En esta situación se produce una lucha de influencias entre los espacios de socialización de la generación inmigrante y los de la segunda generación: el instituto, el club deportivo,... y se acrecientan los conflictos de identidades horizontales y verticales que dificultan la construcción de la identidad compleja, en la que se podría ser, por ejemplo, español, musulmán y con elementos culturales argelinos, sin que sean excluyentes.

En la segunda generación hay que hacer notar la diferencia que hay entre los nacidos aquí o que han llegado con menos de 10 años y los que han venido superando esa edad. No es significativa la distinción entre los que tienen las nacionalidad y los que no, porque desde el punto de vista de la integración tarde o temprano la conseguirán y no es ahí donde está el problema, sino más bien en las expectativas culturales con las que vienen. En una reunión de expertos sobre migración y educación en el marco del proceso del Consenso Social sobre Migración<sup>(11)</sup> promovido por CEAR (Comisión Española de Ayuda al Refugiado) se llegó a la conclusión de que los primeros no tienen apenas pro-

(10) En una entrevista con el hijo de un inmigrante definía como el «síndrome de los muebles de caña» lo que había ocurrido en su casa durante veinte años: se compran muebles muy baratos, porque como vamos a volver, se compra un coche muy viejo, porque como vamos a volver,... sus padres llevan ya 30 años en España; él es español, está casado con una española, y con dos hijos.

(11) [www.consensosocial.org](http://www.consensosocial.org)



blemas a la hora de la integración, incluso desconociendo el idioma. Sin embargo los segundos suelen tener un handicap añadido debido a que habitualmente cuando vienen su expectativa es trabajar para ayudar al sostenimiento familiar; de hecho en la mayoría de los países de origen la educación es obligatoria hasta los 12 años, por lo que trabajar a los 13 es normal. Aquí han de esperar hasta tener 16 para poder hacerlo, esto genera frustración y en muchos casos situaciones de auténtica desidia educativa que lleva mantener alumnos durante dos o tres años simplemente dejando pasar el tiempo en clase.

Pero además de la dinámica propia de los inmigrantes, está también la que proviene de la sociedad de acogida. La sociedad española está teniendo dificultades para entender sus cambios y en esta situación es sencillo responsabilizar de los mismos a los inmigrantes. En este momento es fundamental repensar que es ser de aquí y expresarlo a través de todas las herramientas de construcción de imaginario que tiene la sociedad. Ser de aquí puede suponer hoy ser muchas cosas y no sólo católico, heterosexual, blanco y castellano-parlante. Es habitual, por ejemplo, el uso de los términos musulmán y español como contrapuestos en los medios de comunicación. Cuando los términos de comparación deben ser del tipo español y marroquí o bien católico y musulmán. El lenguaje es fundamental y detrás de esta situación subyace el hecho de entender que el ser musulmán es incompatible con ser español. Hace 35 años eso formaba parte de la identidad, pero hoy no. Si socialmente se sigue manteniendo que los musulmanes, los de piel oscura o la celebración del carnaval no son de aquí tendremos en dos décadas cientos de miles de conciudadanos que van a sentirse extraños en su propia casa.

El ámbito educativo cumple un papel clave en todo este proceso en dos aspectos. En primer lugar en los contenidos que se imparten. Hay que introducir asignaturas que abran espacio a nuevos contenidos, y la Educación para la Ciudadanía iría en esta dirección. Además hay que hacer una lectura de la transmisión de los esquemas de identidad. Daría la sensación que a pesar de que las cosas han cambiado mucho en las tres últimas décadas, estos cambios no se han introducido en el currículo educativo. No es momento de entrar en el debate de si la religión debe estar en la escuela pública o no, pero mientras la decisión del Estado sea que esté, deben estar todas —las que tienen Acuerdo de Cooperación: judía, musulmana y protestante—. Esta es la forma de entender que la identidad es plural y que se puede ser de aquí y tener creencias y practicar cultos que hasta hace poco no parecían nuestros —aunque lleven practicándose muchos años, incluso siglos— y de aceptar que en este momento se puede creer o no y ambas cosas también pueden formar parte de nuestra identidad.



El otro gran tema del ámbito educativo es el tema de la distribución del alumnado. Las estadísticas indican que la mayoría de la segunda generación se agrupa en los colegios públicos y apenas hay alumnos de este perfil en los colegios concertados y privados. Este tipo de distribución del alumnado dificulta la integración, pues evita el intercambio y además suele hacer que los contenidos se concentren además. En los colegios con alumnos de segunda generación se amplía la visión de la identidad. En los colegios donde no los hay se mantienen contenidos más tradicionales y se transmiten lógicas identitarias no ajustadas a la realidad actual. A la larga esto acentuará la problemática.

## 5 POLÍTICA PARA LA PERTENENCIA

Una realidad como la descrita requiere de políticas de similar complejidad. Se trata de un campo que no depende exclusivamente de las competencias de un estado y que en muchos casos tiene como factor clave la decisión individual que obedece a patrones culturales no fácilmente comprensibles. Si bien tradicionalmente las políticas migratorias se han centrado en la integración de los inmigrantes, hoy ya empiezan a desarrollarse las de codesarrollo y de reducción de las causas de la salida en los países de origen y deben ampliarse las de pertenencia. La dificultad está en que además los procesos se dan a la vez en los tres ámbitos y mientras se buscan políticas para la segunda generación, siguen llegando cayucos que requieren que se mantengan las de integración inicial.

Un déficit de la política migratoria actual está en que se está tomando como sujeto de su intervención exclusivamente a los individuos. Es cierto que el hecho migratorio es siempre una decisión individual, sin embargo la comunidad de referencia es fundamental en el proceso de integración. Cuando un inmigrante llega a nuestra sociedad lo primero que hace es buscar su espacio de referencia social a partir del cual le van a orientar sobre cómo moverse. En este sentido no sería correcto poner el inicio del proceso en ONG y Servicios Sociales de municipios, puesto que antes de llegar a ellos pasan por otros espacios culturalmente más cercanos y donde realmente se crea el primer imaginario de desarrollo en el país. Las ONG y los ayuntamientos son el primer espacio de acceso a recursos, pero rara vez la comunidad cultural de socialización. Ignorar las comunidades referenciales es ignorar una de las claves de los procesos de pertenencia y de integración.

Otro de los problemas es el tratamiento en tercera persona de los inmigrantes y de la segunda generación —como los «hijos de...». Los inmigrantes forman parte de la sociedad y son *sujetos* de la misma, por lo que no pueden



ser tomados exclusivamente como *objetos*. Algunas experiencias bien intencionadas orientadas a la integración de segunda generación en colegios e institutos trabajan desde la perspectiva de explicarles a los autóctonos como integrar a los de fuera. El problema es que entre el alumnado al que se dirigen hay chicos y chicas de todo tipo y lo que hacen es dividirlos entre «sujetos» y «objetos» de su intervención y reforzar el problema. Esta perspectiva llevada a las políticas generales de comunicación para la integración puede ser un gran problema. Es fundamental analizar bien el mensaje institucional y articular los medios adecuados para que se produzca la construcción de una pertenencia conjunta.

Los medios de comunicación y la política cultural también deben formar de las políticas de pertenencia. Ya no es suficiente con la intervención para que mejoren los manuales de estilo de los medios en lo referente a las informaciones, sino que hay que introducir en la política cultural la diversidad social. Algunos analistas de medios (Silva, 2008) plantean que la diversidad social no está siendo transmitida a la televisión. Un claro ejemplo son los *realitys* que se ven en las televisiones españolas. Entre la importante producción de los últimos cinco años —*Gran hermano, Operación triunfo, Fama,...*— no se encuentran ninguna que refleje la realidad del país. En los últimos meses ha aparecido un nuevo programa llamado *Babel* destinado sólo a inmigrantes. Si la propuesta es la integración, no parece acertada la política de producción cultural que segrega los espacios. Los datos de empadronamiento referidos al 1 de enero de 2007 y publicados por el INE en enero de 2008, reflejan que en España vivían 45.200.737 personas de las que 4.519.554 eran inmigrantes, es decir, el 10%. Estos datos no permiten conocer la segunda generación —es decir cuantos del 90% de españoles son hijos de inmigrantes— pero hay que tenerlos en cuenta. Una realidad social así requiere una televisión en la que en esos porcentajes se trasladen al número de presentadores —y no sólo en los programas para inmigrantes—, personajes en las series, comentaristas deportivos, concursantes, actores,...

La implementación de la política para la pertenencia no puede hacer exclusivamente desde los ámbitos de gestión de la migración, sino que debe abordarse transversalmente. Ya hemos hablado del ámbito educativo, del religioso o de la cultura, pero son muchos otros los que habría que tocar. Abordarlo no es fácil, porque los modelos de los que aprender nos indican lo que no hay que hacer, pero no líneas en positivo; también porque el tema es muy amplio y tienen implicaciones globales y locales y por tanto se aborda desde diferentes ámbitos del Estado. Por último requiere de mucha creatividad y de ser capaces de disponer de políticas globales simultáneamente con políticas muy flexibles para poder resolver los problemas locales.

Dos criterios hay que tener en cuenta para la puesta en marcha de políticas de pertenencia. El primero es que deben de ser de largo recorrido y que sus resultados difícilmente se van a ver a corto plazo. Es posible que tengamos que esperar a la tercera generación para ver si están funcionando. Esto no exige de poner indicadores de evaluación permanentes que permitan poder variar las acciones. El segundo es que no hablamos de *solidaridad* sino de *cohesión social*. Los procesos de pertenencia hay que leerlos desde el punto de vista de la gestión pública y por tanto de mantener a cohesión social, con todo lo que eso supone.

Lo que es seguro es que la pertenencia no se va a producir sola y que requiere un fuerte impulso político. Para que este se produzca a largo plazo se deben producir un consenso en este tema que permita incluso sacarlo del juego electoral. Sería necesario que una vez diseñadas las políticas estas se mantuvieran en el tiempo más allá de quien gestione las instituciones públicas.

Por lo tanto, hay que llegar a conseguir que no haya inmigrantes de segunda generación, porque si los hay, nuestra sociedad tendrá problemas de tercera generación.

## 6 BIBLIOGRAFÍA

- Commission integration&cohesion: *Our shared future*, Londres: 2006.
- CONTRERAS MAZARÍO, José María, y CELADOR, Óscar. *Laicidad, manifestaciones religiosas e instituciones públicas*, Madrid: Fundación Alternativas, 2007.
- FERNÁNDEZ ASPERILLA, Ana: *Mineros, sirvientas y militantes*, Madrid: Fundación 1º de Mayo, 2006.
- GÓMEZ BAHILLO, Carlos (Coordinador). *Las relaciones de convivencia y conflicto escolar en los centros educativos aragoneses de enseñanza no universitaria*, Zaragoza: Gobierno de Aragón, 2006.
- GONZÁLEZ BLASCO, Pedro (Coordinador). *Los jóvenes españoles 2005*, Madrid: SM, 2006.
- HERRERA, Gioconda; CARRILLO, María Cristina, y TORRES, Alicia. *La migración ecuatoriana: trasnacionalismo, redes e identidades*. Quito: FLACSO, 2005.
- LÓPEZ, Bernabé (Coordinador). *Arraigados: pluralismo religioso en la Comunidad de Madrid*, Barcelona: Icaria Editorial, 2007.
- LÓPEZ RODRIGO, José Manuel, y GIOL, Joaquim. «El modelo de integración: una decisión pendiente», DOCUMENTACION SOCIAL, enero-marzo 2004, n.º 132, pp. 35-65.



MAALOUF, Amin: *Identidades asesinas*, Madrid: Alianza Editorial, 1999.

METROSCOPIA; TOHARIA, José Juan (Coordinador). *Musulmanes en España. Segunda oleada del Estudio de Opinión a población musulmana de origen inmigrante*, Madrid: septiembre de 2007.

PEDONE, Claudia. *Estrategias migratorias y poder*, Quito: ABYA-YALA, 2006.

VIDAL FERNÁNDEZ, Fernando, y MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Julio. *Religión e integración social de los inmigrantes: La prueba del ángel*, Valencia: CEIM, 2006.

VIDAL FERNÁNDEZ, Fernando, y BUADES, José. *Minorías de lo mayor*, Barcelona: Icaria Editorial, 2007.



## Bibliografía

---

- ABAD y otros. *Codesarrollo: migraciones y desarrollo mundial*. Madrid: CIDEAL/AECI, 2005.
- ACOSTA, A.; LÓPEZ, S., y VILLAMAR, D. *Las remesas y su aporte para la economía ecuatoriana*. En HERRERA y otras: *La migración ecuatoriana. Transnacionalismo, redes e identidades*. Quito: FLACSO/Plan Migración, Comunicación y Desarrollo, 2005.
- ACOSTA, A., y ATIENZA, J. *Migraciones y desarrollo: el caso de Ecuador*. Madrid: CECOD, Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo, 2004, [www.cecod.net](http://www.cecod.net)
- ADAMS, R., y PAGE, J. Do international migration and remittances reduce poverty in developing countries? *World Development*, 33 (10), 2005.
- *The impact of International Migration and Remittances on Poverty*. World Bank Policy Research Working Paper, 3179, 2003.
- ALONSO, José Antonio. *Emigración y desarrollo: implicaciones económicas*. En ALONSO (ed.): *Emigración, pobreza y desarrollo*. Madrid: Los libros de la Catarata/Comunidad de Madrid, 2004.
- ARIAS, Marta. *Migraciones y desarrollo ¿hay lugar para la cooperación?* En: *La realidad de la ayuda 2001-2002*. *Informes*, nº 19. Barcelona: Interpón, 2002.



- ATIENZA, Jaime. *La cooperación para el desarrollo en contextos de alta migración. De las ideas a la práctica: el «plan migración, comunicación y desarrollo»*. En ALONSO (ed.): *Emigración, pobreza y desarrollo*. Madrid: Los libros de la Catarata/Comunidad de Madrid, 2004.
- BANCO MUNDIAL. *Global Economic Prospects 2006: economic implications of remittances and migration*. Washington DC: The World Bank, 2005.
- 2005b. *Global Development Finance 2005*. En: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)
- BID. *Informe sobre el progreso económico y social 2006. La política de las políticas*. Washington DC: BID/IADB, 2006.
- BID/FOMIN. *Sending money home: remittances to Latin America and the Caribbean*. 2004, [www.iadb.org](http://www.iadb.org)
- CÁRITAS ESPAÑOLA. *Nadie sin futuro*. Madrid: Cáritas Española, 2003, [www.caritas.es](http://www.caritas.es)
- COLECTIVO IOÉ. *¿Cómo abordar el estudio de las migraciones? Propuesta teórico-metodológica*. En CHECA, F. (ed.): *Las migraciones a debate*. Barcelona: Icaria, 2002.
- COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación al Consejo, el Parlamento, el Consejo Económico y Social y el Comité de las Regiones sobre «Migraciones y desarrollo»*. Bruselas: septiembre, 2005, Europa/eu/int.
- CONSEJO DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO. *Documento de consenso sobre desarrollo*. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 2005.
- CHACÓN, Óscar. *Visión sociopolítica de la migración internacional latinoamericana y caribeña en los países receptores: el caso de Estados Unidos*. Reunión de expertos «Migración internacional y desarrollo en América Latina y el Caribe», México DF: FNUAP/CEPAL, 30 de noviembre a 2 de diciembre de 2005.
- Declaración final de la XV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno*. Salamanca: 14 y 15 de octubre de 2005. En [www.ciberamerica.org](http://www.ciberamerica.org). DE LUNA, José. *Workers' remittances to developing countries: a survey with Central Banks on selected policy issues*. *World Bank Working Policy Research Paper*, 3638, June 2005.
- ESCOBAR, Agustín. *Migración, libre comercio y desarrollo. Notas para un cambio de estrategia*. Reunión de expertos «Migración internacional y desarrollo en América Latina y el Caribe», México DF: FNUAP/CEPAL, 30 de noviembre a 2 de diciembre de 2005.
- FNUAP. *Trends in Total Migration Stock, 1965-2005*, División de Población, New York: 2005.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. *World Economic Outlook April*, Washington DC: 2005.
- FONS CATALÁ DE COOPERACIÓ (varios años). *Memorias anuales*. En [www.fonscatala.org](http://www.fonscatala.org)



- FUNDACIÓ UN SOL MON (varios años). *Memorias de actividades*, obrasocial.caixatalunya.es/osocial/
- GARCÍA ZAMORA, Rodolfo. *Migración internacional, remesas y perspectivas de desarrollo en México*. Reunión de expertos «Migración internacional y desarrollo en América Latina y el Caribe», México DF: FNUAP/CEPAL, 30 de noviembre a 2 de diciembre de 2005.
- GIOL, Joaquim. *Las comunidades de migrantes en destino*. En ALONSO (ed.): *Emigración, pobreza y desarrollo*. Madrid: Los libros de la Catarata/Comunidad de Madrid, 2004.
- GLOBAL COMMISSION ON INTERNATIONAL MIGRATION. *Migration in an interconnected world: New directions for action*. 2005. En [www.gcim.org](http://www.gcim.org)
- HARRIS, J. R., y TODARO, M. P. Migration, Unemployment and Development: A Two-Sector Analysis. *American Economic Review*, 51 (1), 1970, pp. 126-143.
- JIMÉNEZ, Carlos. *Migraciones y desarrollo: expectativas, concepciones y escenarios de futuro*. Madrid: CECOD, Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo, 2004, [www.cecod.net](http://www.cecod.net)
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN. *Plan director de la Cooperación Española 2005-2008*. Madrid: MAEC, 2005.
- MORÉ, Íñigo. Las remesas de los emigrantes en España: una oportunidad para la acción exterior. *Documento de trabajo*, n.º 3/2005. Madrid: Real Instituto Elcano, 2005.
- MOSES, J., y LETNES, B. *The economic cost to international labour restrictions*. WIDER conference, 2002.
- NAÏR, Sami. *Rapport de bilan el d'orientation sur la politique de codéveloppement liée aux flux migratoires*. Paris: MAE, 1997.
- NORTH, Douglas. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press: 1990.
- OCDE. *Trends in International Migration (SOPEMI)*, París. OCDE (varios años).
- O'ROURKE, K., y WILLIAMSON, J. *Globalization and history*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 1999.
- OZDEN, Ç., y SCHIFF, M. *Internacional Migration, remittances and the brain drain*. Washington DC: World Bank Publications, 2005.
- PAGESOS SOLIDARIS. [www.pagesossolidaris.org](http://www.pagesossolidaris.org)
- RATHA, Dilip. *Worker's remittances: an important and stable source of external development finance*. En Banco Mundial, *Global Development Finance*, 2003.
- REAL DECRETO 1358/05, relativo a los datos de empadronamiento a fecha de enero de 2005.



SASSEN, Saskia. *¿Perdiendo el control? La soberanía en la era de la globalización*. Barcelona: Bellaterra, 2001.

STARK, O., y BLOOM, D. The New Economics of Labour Migration. *American Economic Review*, 75, 1985.

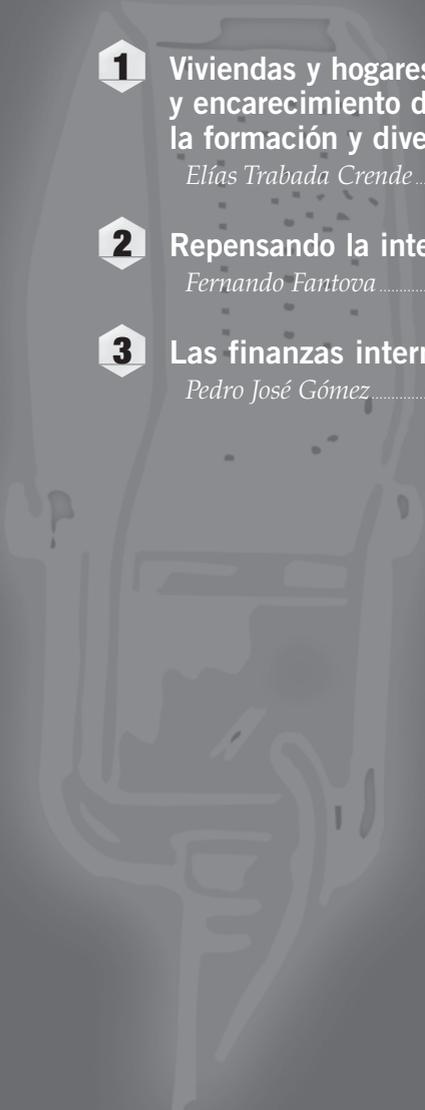
TAYLOR, J.; MORA, J., y ADAMS, R. *Remittances, inequality and poverty: evidence from rural México*. Research program on international migration and development, DECRG, Mimeo, World Bank, 2005.

TODARO, M. P. A Model of Migration and Urban Unemployment in Less-Developed Countries, *American Economic Review*, 59, 1969, pp. 138-48.

WORLD BANK. *World Development Indicators 2005*. 2005. [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)



# Tribuna Abierta

- 
- 1** **Viviendas y hogares: la propietarización y encarecimiento de la vivienda frenan la formación y diversificación de los hogares.**  
*Elías Trabada Crende* ..... **153**
  - 2** **Repensando la intervención social.**  
*Fernando Fantova* ..... **183**
  - 3** **Las finanzas internacionales y el desarrollo.**  
*Pedro José Gómez* ..... **199**





# Viviendas y hogares: la propietarización y encarecimiento de la vivienda frenan la formación de los hogares<sup>(1)</sup>

Elías Trabada Crende

Sociólogo y Técnico Urbanista de Consultora Emic-Etic, S. L.

emic.etic.sl@gmail.com

## Sumario

1. Presentación.
2. Rasgos principales de los parques de viviendas familiares.
3. Los cambios en los hogares.
4. Factores-barrera para la formación y diversificación de los tipos de hogares.
5. Contexto institucional y algunas recomendaciones.

## RESUMEN

*En las siguientes páginas realizamos un análisis descriptivo y comparativo de varios indicadores cuantitativos referidos al parque de viviendas familiares y los hogares de España y cinco Estados europeos (Alemania, Francia, Holanda, Reino Unido y Suecia), con el propósito de conocer los rasgos diferenciales y los cambios principales que se han producido en ambas esferas del sistema residencial. Continuamos resaltando que algunos de los rasgos diferenciales del parque español de viviendas familiares actúan como condicionantes negativos con respecto a los procesos de formación y diversificación de los tipos de hogares entre las clases media y baja, especialmente en detrimento de los unipersonales y de las llamadas «nuevas formas de familia», que emergen en el marco de la Segunda Transición Demográfica. Finalizamos, recomendando una reorientación de las políticas de vivienda del estado español hacia el fomento decidido y continuado del régimen de alquiler, especialmente de las viviendas protegidas y de las privadas con renta subvencionada, pues pensamos que esas modalidades de tenencia son más adecuadas y flexibles para facilitar la accesibilidad a la vivienda de los hogares de clase media y baja, contribuyendo así a desbloquear la formación y diversificación de los tipos de hogares.*

(1) Este artículo está basado en parte de los análisis desarrollados por la Consultora Emic-Etic, S. L., dentro del trabajo denominado: *Estudo sociolóxico sobre os cambios no sistema de vivendas e fogares de Galicia*. Dirección Xeral de Fomento e Calidade en Vivenda. Consellería de Vivenda e Solo da Xunta de Galicia, 2007.

**Palabras clave:**

*Hogares, régimen de tenencia del parque de viviendas principales, tipos de hogar, políticas de vivienda.*

**ABSTRACT**

*There follows a descriptive and comparative analysis of various quantitative benchmarks relating to family home supply and households in Spain and another five European countries (Germany, France, Netherlands, United Kingdom and Sweden), in order to pinpoint the differential features and main changes which have occurred in both spheres of the residential system. We still highlight the fact that some of the differentiating features of Spain's supply of family homes impact negatively on the processes of forming and diversifying the kinds of households existing among the middle and lower classes, particularly to the detriment of single-person homes and the so-called 'new kinds of family', which emerged within the framework of the Second Demographic Transition. We conclude by recommending a change in the approach of housing policies by the Spanish State towards a firm and ongoing commitment to fostering home rental, especially for government housing and subsidised private housing, since we think these modalities are more adequate and flexible so as to facilitate access to housing for middle and lower class households, thereby helping to unblock the formation and diversification of this kind of household.*

**Key words:**

*Housing, occupied dwelling stock by tenure, household types, housing policy.*



# 1 PRESENTACIÓN

En este artículo pretendemos considerar el parque de viviendas familiares y los hogares, dos esferas fundamentales del sistema residencial, desde una perspectiva relacional, enfocada a reflexionar sobre la desadecuación que se produce entre algunos rasgos sustanciales del parque español de viviendas y los procesos de formación y diversificación de la tipología de hogares; desadecuación que tiende a bloquear esos procesos sociales en los hogares con ingresos limitados, de clase media y baja. Comenzamos realizando una caracterización del parque de viviendas familiares en España, centrándonos en varios indicadores cuantitativos, los cuales consideramos mediante un análisis descriptivo y comparativo con cinco Estados de la Unión Europea (Alemania, Francia, Holanda, Reino Unido y Suecia), con el propósito de conocer los rasgos diferenciales que presenta el parque español de viviendas familiares, dentro de ese contexto europeo de Estados que disponen de niveles elevados de bienestar socioeconómico. En concreto, trabajamos los siguientes indicadores, elaborados a partir de la información oficial suministrada por fuentes estadísticas secundarias<sup>(2)</sup> fechadas en 2001-2003: viviendas familiares por 1.000 habitantes, viviendas familiares por cada 100 hogares, porcentajes de viviendas familiares secundarias y vacías, viviendas principales según régimen de tenencia, con una especial referencia al alquiler social.

A continuación, nos dedicamos a resaltar los cambios más significativos que se han producido en el tamaño y tipología de los hogares españoles, en el período intercensal de 1991 a 2001. En la variación intercensal contemplamos los siguientes indicadores cuantitativos: tamaño medio por hogar, porcentajes de hogares unipersonales, pluripersonales que no forman familia, unifamiliares sin núcleo, pareja sin hijos, pareja con hijos, madre con hijos, padre con hijos, unifamiliares plurinucleares y porcentaje de hogares plurifamiliares. Tras esa evolución intercensal, realizamos un análisis comparativo con los cinco Estados europeos seleccionados, donde se manifiestan los rasgos diferenciales de los hogares españoles.

(2) En el Estado español, el Censo de Población y Viviendas es la fuente oficial que ofrece la información más completa y rigurosa sobre el parque de viviendas familiares. El último Censo se fechó en noviembre de 2001, de ahí que, para permitir la comparabilidad con los otros cinco Estados europeos seleccionados, esos indicadores cuantitativos se refieran al momento temporal 2001-2003.



En el tercer apartado, relacionamos las dos esferas anteriores del sistema residencial español: los atributos principales que caracterizan el parque de viviendas familiares y la tipología de los hogares. Grosso modo, argumentamos que esos rasgos emergen como factores-barrera que condicionan negativamente los procesos de formación y diversificación de los tipos de hogares españoles entre las clases media y baja, especialmente los unipersonales y las llamadas «nuevas formas de familia».

Finalizamos con un cuarto apartado, donde consideramos, desde una perspectiva institucional, que el Estado español constituye un régimen de capitalismo del bienestar conservador y familiarista, donde el acceso a la vivienda, sobre todo, es competencia de las familias y las políticas de vivienda se caracterizan por el predominio de las ayudas indirectas y subsidiarias, así como por el fomento del régimen de propiedad y la marginación del arrendamiento. Pensamos que este contexto institucional es uno de los factores que condiciona negativamente a los hogares españoles, en cuanto a sus procesos de formación y diversificación, en el marco de la llamada *Segunda Transición Demográfica*. De ahí que propongamos reequilibrar el régimen de tenencia de la vivienda hacia el alquiler, especialmente hacia las modalidades del arrendamiento protegido y privado con renta subvencionada, con la pretensión de lograr una relación más fluida entre la heterogeneidad social que manifiestan los hogares, en proceso de diversificación, y la rigidez de un parque residencial excesivamente propietarioado y encarecido.

## 2 RASGOS PRINCIPALES DE LOS PARQUES DE VIVIENDAS FAMILIARES

En 2001, de los 6 Estados de la Unión Europea considerados, España (513), y a continuación Francia (496), tienen las medias de viviendas por 1.000 habitantes más elevadas, encontrándose a continuación Suecia (485) y Alemania (472). Mientras, el Reino Unido (432) y Holanda (422), destacan por disponer de la relación de viviendas por 1.000 habitantes más baja.



## Viviendas familiares de los parques de viviendas familiares 2001-2003

	Núm. viviendas familiares	Población	Viviendas familiares por 1.000 habitantes
Alemania 2002	38.925.000	82.488.495	472
Francia 2002	29.495.000	59.530.700	496
Holanda 2002	6.811.000	16.148.929	422
Reino Unido 2002	25.617.000	59.327.658	432
Suecia 2003	4.351.000	8.971.958	485
<b>España 2001</b>	<b>20.946.554</b>	<b>40.847.371</b>	<b>513</b>

FUENTES: Housing Statistics in the European Union 2004. National Board of Housing, Building and Planning, Sweden. Ministry for Regional Development of the Czech Republic. Eurostat. Censo de Población y Viviendas de 2001. INE. Elaboración propia.

El Estado español resalta por disponer de la mayor cantidad de viviendas familiares por cada 100 hogares censados en noviembre de 2001: 147,6 viviendas. Por consiguiente, España dispone de un stock de viviendas familiares más que suficiente para alojar a todos sus hogares, en el caso de que cada hogar requiera de una sola vivienda. En Francia, Reino Unido y Alemania también el número de viviendas familiares supera el de los hogares. Pero, dentro de este grupo de países con superávit de viviendas familiares, sobresale, sin duda, el Estado español, ya que en Francia hay 127,9 viviendas por cada 100 hogares, en el Reino Unido 104,9 y en Alemania la relación es ligeramente favorable para las viviendas familiares (101,2). En Suecia se manifiesta una relación de equilibrio entre el número de viviendas familiares disponibles y el número de hogares: 99,7 viviendas familiares por cada 100 hogares. A diferencia de Holanda, donde la relación de viviendas es algo deficitaria (98,7 viviendas familiares por cada 100 hogares).

## Viviendas familiares por cada 100 hogares en 2001-2003

	Núm. viviendas familiares	Núm. hogares	V. F. / Hogares
Alemania 2002	38.925.000	38.456.000	101,2
Francia 2002	29.495.000	23.055.000	127,9
Holanda 2002	6.811.000	6.903.000	98,7
Reino Unido 2002	25.617.000	24.422.000	104,9
Suecia 2003	4.351.000	4.363.000	99,7
<b>España 2001</b>	<b>20.946.554</b>	<b>14.187.169</b>	<b>147,6</b>

FUENTES: Housing Statistics in the European Union 2004. National Board of Housing, Building and Planning, Sweden. Ministry for Regional Development of the Czech Republic. Eurostat. Censo de Población y Viviendas de 2001. INE. Elaboración propia.



El exceso de viviendas familiares con respecto al número de hogares censado en España, deriva, en buena medida, de un porcentaje de viviendas vacías más elevado: 14,8% en 2001. Los índices de desocupación residencial están claramente por debajo en Alemania (8,2%), Francia (6,8%) y, sobre todo, en Reino Unido (3,4%), Holanda (2,2%) y Suecia (1,7%). Asimismo, el exceso español de viviendas familiares sobre el número de hogares, también es consecuencia de una superior presencia relativa de viviendas secundarias: 16,1%. Proporción que supera con holgura las de Suecia (13,9%), Alemania (12,2%) y Francia (10,1%), pero, sobre todo, las de Reino Unido y Holanda, donde los alojamientos secundarios brotan con exigüidad: 1,1% y 0,2%, respectivamente. Si consideramos las viviendas secundarias y vacías como *viviendas familiares infrautilizadas*, observamos que España destaca por un notable nivel de infrautilización de su parque residencial: 30,9%; casi una de cada tres viviendas familiares censadas en noviembre de 2001. Con un nivel de infrautilización intermedio (1 de cada 5/6 viviendas) resaltan Alemania (20,4%), Francia (16,9%) y Suecia (15,6%). Y con un nivel de infrautilización muy bajo nos encontramos los parques de viviendas familiares del Reino Unido (4,5%) y Holanda (2,4%).

### Porcentajes de viviendas familiares secundarias y vacías respecto del total en 2001-2003

	% Viviendas secundarias	% Viviendas vacías	Índice de infrautilización (% secundarias y % vacías)
Alemania 2002	12,2	8,2	20,4
Francia 2002	10,1	6,8	16,9
Holanda 2002	0,2	2,2	2,4
Reino Unido 2002	1,1	3,4	4,5
Suecia 2003	13,9	1,7	15,6
<b>España 2001</b>	<b>16,1</b>	<b>14,8</b>	<b>30,9</b>

FUENTES: Housing Statistics in the European Union 2004. National Board of Housing, Building and Planning, Sweden. Ministry for Regional Development of the Czech Republic. Eurostat. Censo de Población y Viviendas de 2001. INE. Elaboración propia.

De los seis territorios considerados, España destaca por el excesivo nivel de propietarización del régimen de tenencia de las viviendas principales (83%) y, por el contrario, por la casi marginalidad del régimen de alquiler (11%). A diferencia de los otros cinco Estados, donde las viviendas ocupadas por sus propietarios representan un porcentaje claramente inferior, distribuyéndose en un intervalo delimitado por los porcentajes de Alemania (45%) y Reino Unido (69%) —decir que la proporción de viviendas principales en propiedad en la



Unión Europa 25 Estados al inicio del siglo XXI es de 66,2%<sup>(3)</sup>—. Mientras, el régimen de alquiler alcanza una presencia relativa en esos cinco Estados bastante mayor a la adquirida en España, ya que supera el umbral del 30%: 31% en Gran Bretaña, 38% en Francia, 39% en Suecia, 45% en Holanda y 55% en Alemania, del total de las viviendas familiares ocupadas. En resumen, en esos cinco Estados, la estructura del régimen de tenencia es plural o más diversa, con un mayor equilibrio entre la propiedad y el alquiler, a diferencia de España donde se caracteriza por la uniformidad y especialización en el régimen de propiedad.

### Viviendas principales según régimen de tenencia en 2001-2003

	% Alquiler	% Propiedad	% Otros(*)
Alemania 2002	55,0	45,0	0,0
Francia 2002	38,0	56,0	6,0
Holanda 2002	45,0	55,0	0,0
Reino Unido 2002	31,0	69,0	0,0
Suecia 2003	39,0	46,0	15,0
<b>España 2001</b>	<b>11,0</b>	<b>83,0</b>	<b>6,0</b>

FUENTES: Housing Statistics in the European Union 2004. National Board of Housing, Building and Planning, Sweden. Ministry for Regional Development of the Czech Republic. Eurostat. Censo de Población y Viviendas de 2001. INE. Elaboración propia.

(\*) % Otros: incluye viviendas en régimen de cooperativas, cedidas y otras formas que no sean propiedad o alquiler. En Suecia, el 15% se refiere exclusivamente a cooperativas.

En España, el stock de viviendas principales de alquiler retrocedió, entre 1991 y 2001, en 166.474 viviendas, es decir esta categoría sufrió un decremento intercensal de 9,3%, dando lugar a que la significación relativa del régimen de alquiler respecto al total de las viviendas familiares ocupadas menguase de 15% en 1991 a 11% en noviembre de 2001 (-4 puntos). En los demás Estados europeos que estamos comparando, también disminuyó el porcentaje de viviendas en alquiler entre 1990-91 y 2001-03. El mayor repliegue tiene lugar en Holanda (-10 puntos) y el menor en Francia (-1 punto). Ahora bien, de los seis Estados europeos considerados, España resalta por tener el porcentaje más pequeño de viviendas ocupadas en régimen de alquiler, tanto en 1990-91 (15%) como en 2001-03 (11%), existiendo una gran diferencia favorable para los demás Estados europeos: por ejemplo, los porcentajes de viviendas en alquiler en 2001-2003 del Reino Unido (31%) y Alemania (55%) superan en 20 puntos y en 44 puntos, respectivamente, el porcentaje respectivo de España (11%).

(3) CECODHAS. *Estudio sobre el sector público y recopilación de buenas prácticas sobre renovación urbana*. Asociación Española de Promotores Públicos de Vivienda y Suelo, 2006, p. 10.



## Viviendas principales en régimen de alquiler en 1990-91 y 2001-2003 (% respecto total de viviendas principales)

	% Alquiler 1990-91 (A)	% Alquiler 2001-03 (B)	Diferencia (B-A)
Alemania	58,0	55,0	-3,0
Francia	39,0	38,0	-1,0
Holanda	55,0	45,0	-10,0
Reino Unido	35,0	31,0	-4,0
Suecia	44,0	39,0	-5,0
<b>España</b>	<b>15,0</b>	<b>11,0</b>	<b>-4,0</b>

FUENTES: Housing Statistics in the European Union 2004. National Board of Housing, Building and Planning, Sweden. Ministry for Regional Development of the Czech Republic. Eurostat. Censo de Población y Viviendas de 2001. INE. Elaboración propia.

Siguiendo a Carmen Trilla<sup>(4)</sup>, uno de los rasgos más importantes que conviene destacar en la evolución de los regímenes de tenencia de las viviendas principales es la tendencia a la bajada de los parques de alquiler (en conjunto) en todos los países de Europa, desde niveles superiores al 50%, en el año 1960, hasta una media actual alrededor del 38%. Los parques privados de alquiler eran los que tenían un mayor peso en todos los países antes de la Segunda Guerra Mundial: este segmento del parque es el que vivió una de las transformaciones más significativas durante la segunda mitad del siglo pasado, con una caída prácticamente generalizada, con la excepción de Alemania. La media actual es de 20,6% del total de viviendas principales en la Unión Europa 25 Estados<sup>(5)</sup>. En general, a los inversores y rentistas les ha interesado menos el régimen de alquiler (rentabilidad insuficiente en relación a otras opciones de inversión, crecimiento de los gastos de mantenimiento, riesgo de inquilinos morosos, etc.), generalizándose la venta-traspaso de la propiedad de viviendas antiguas a los inquilinos.

Finalicemos este primer apartado, refiriéndonos a uno de los atributos más relevantes que diferencian sustancialmente el parque de viviendas español con respecto a los demás países europeos considerados: la falta de un stock de viviendas de alquiler social. En España, esta modalidad de régimen de tenencia (vivienda protegida de alquiler) no supera el 1% de las viviendas principales, mientras en Holanda significa nada menos que el 34,6%, en Suecia y Reino Unido el 21%, en Francia el 17,5% y en Alemania el 6,5%.

(4) TRILLA, Carmen. *La política de vivienda en una perspectiva europea comparada*. Colección Estudios Sociales, n.º 9. Fundación «La Caixa», 2001, p. 156.

(5) CECODHAS: *op. cit.*, p. 10. 2006.



## Alquiler social en 2000-2003

	% Alquiler social. Respecto total. Viviendas principales	% Alquiler social. Respecto total. Viviendas alquiler	% Alquiler (privado+social). Respecto total viviendas principales
Alemania	6,5	12,5	55,0
Francia	17,5	45,5	38,0
Holanda	34,6	76,8	45,0
Reino Unido (*)	21,0	67,7	31,0
Suecia	21,0	45,0	39,0
España	0,9	11,6	11,0

FUENTES: Housing Statistics in the European Union 2004. National Board of Housing, Building and Planning, Sweden. Ministry for Regional Development of the Czech Republic.

(\*) Housing Statistics in the European Union 2002. DGATLP of the Wallonn Region of Belgium.

Anteriormente, hablamos sobre la evolución regresiva, en el contexto europeo, de los parques de viviendas de alquiler. Sin embargo, al iniciarse el siglo XXI, el stock de viviendas de alquiler social<sup>(6)</sup>, en el conjunto de los parques residenciales europeos, tiene una significación relativa parecida —que en algunos países es hasta más elevada—, con respecto al año de 1960, a pesar de que, tras la fuerte subida del período 1960-1970, en muchos Estados se mantuvo estacionario o disminuyó. El porcentaje de alquiler social en la Unión Europa 25 Estados al inicio del siglo XXI es de 11,4%<sup>(7)</sup>. En todo caso, en algunos Estados europeos si se ha producido un retroceso del alquiler social, siendo una consecuencia de la reducción y reorientación de los presupuestos públicos que se dedicaban a promover y mantener importantes parques de viviendas de alquiler social, los cuales constituían una política clave en los Estados del Bienestar europeos que fraguaron tras la Segunda Guerra Mundial. El creciente déficit fiscal que se generó tras la concatenación de crisis económicas (décadas de los setenta, ochenta y noventa), junto a la hegemonía del paradigma neoliberal en las políticas económicas aplicadas desde los gobiernos, derivó en unas políticas de vivienda restrictivas, que tendieron a menguar los recursos públicos destinados a apoyar el alquiler, tanto privado como social. Por el contrario, se han dirigido a fomentar el acceso a la propiedad, principalmente en lo que se refiere a la primera vivienda. También hay que considerar el interés partidista de algunos gobiernos liberales y conservadores (por ejemplo, en el Reino Unido) por aumentar la base electoral de sus partidos entre las capas sociales populares beneficiarias de los parques de viviendas de alquiler social, mediante una compra muy ventajosa de la vivienda por el inquilino. Ahora bien, la vivienda de alquiler social sigue tenien-

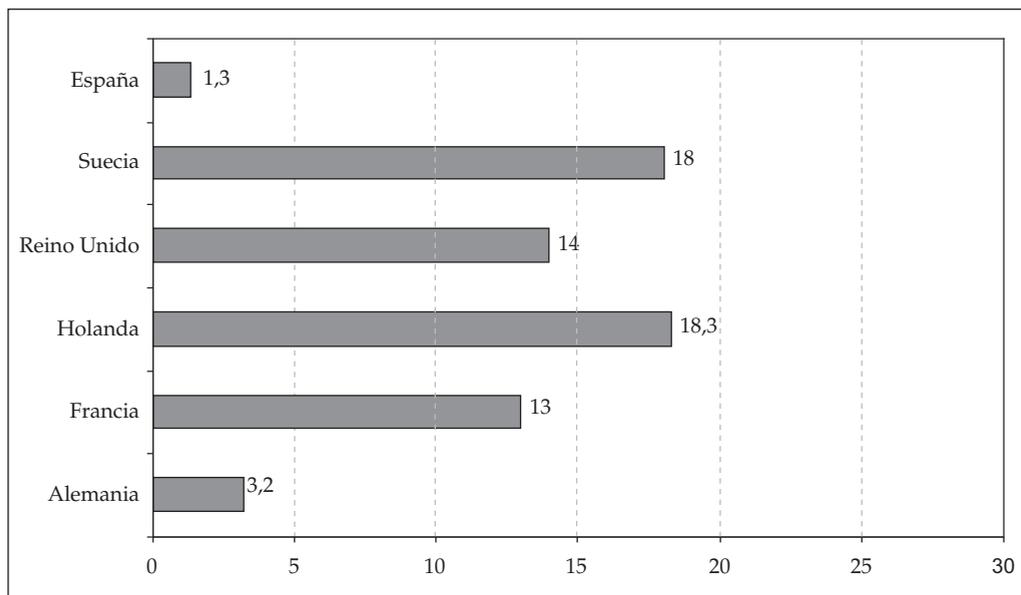
(6) TRILLA, Carmen: *op. cit.*, p. 156. 2001

(7) CECODHAS: *op. cit.*, p. 10. 2006



do una notable importancia en los parques residenciales de los Estados con mayor bienestar de la Unión Europea. En el siguiente gráfico<sup>(8)</sup>, se recogen los porcentajes de viviendas nuevas de alquiler social respecto de las viviendas recientemente construidas en cada uno de los Estados considerados. Es una clara muestra de que las políticas públicas de vivienda de Holanda, Suecia, Reino Unido, Francia y, en menor medida, de Alemania (donde se prioriza el alquiler privado con renta subvencionada), consideran que esta modalidad es una opción residencial que hay que seguir apoyando y desarrollando.

**% Alquiler social respecto a las viviendas construidas en 2000-2003**



### 3 LOS CAMBIOS EN LOS HOGARES

De 1991 a 2001, en España retrocedió el Tamaño Medio del Hogar (TMH) de 3,3 a 2,9 personas, mientras el Número de Hogares creció un 19,7%. Esas variaciones de diferente sentido en el TMH y en el Número de Hogares, son una consecuencia de cambios sociodemográficos que se manifiestan en la diversificación de la tipología de los hogares españoles. Así, en el período intercensal 1991-2001, crecieron los siguientes tipos de hogar: unipersonales (incre-

(8) Fuente: Housing Statistics in the European Union 2004. National Board of Housing, Building and Planning, Sweden. Ministry for Regional Development of the Czech Republic. Para Reino Unido: Housing Statistics in the European Union 2002. DGATLP of the Wallonn Region of Belgium.



mento intercensal de 81,9%), pluripersonales que no forman familia (208,3%), unifamiliares sin núcleo (39,7%), pareja sin hijos (23,6%), madre con hijos (42,4%), padre con hijos (59%) y plurifamiliares (1.712,8%). Por el contrario, solo decrecieron dos tipos de hogar: pareja con hijos (-3%) y unifamiliares plurinucleares (decremento intercensal de -3,4%). La evolución intercensal de 1991 a 2001, nos habla de un cambio significativo en la tipología de los hogares españoles, basado en la tendencia a su diversificación o mayor heterogeneidad, proceso social que ha derivado en un aumento significativo del Número de Hogares (19,7%), en un período intercensal en el que la población aumentó con moderación (5,8%). Simultáneamente, la caída y mantenimiento de la fecundidad en unos valores muy bajos<sup>(9)</sup>, ha implicado la disminución del «peso de la categoría hijo/a» en el Tamaño Medio de los Hogares, lo que explica el 77,5% del retroceso total del TMH español entre 1991 a 2001.

Esa tendencia social a la diversificación o mayor heterogeneidad en la tipología de los hogares españoles se puede adscribir a lo que algunos autores denominan la *Segunda Transición Demográfica*. Ron Lesthaeghe y D.J. Van de Kaa crearon este término en la pasada década de los ochenta para describir los cambios en la formación, disolución y recomposición de las familias y de los hogares en los países occidentales. Además de Índices Sintéticos de Fecundidad claramente inferiores al nivel de reemplazo generacional (2,1), la Segunda Transición Demográfica se caracteriza por el incremento de la soltería, el retraso de la edad a la que se contrae el matrimonio y se tiene el primer hijo, el crecimiento de las parejas de hecho, el aumento de los nacimientos fuera del matrimonio, el aumento de las rupturas matrimoniales y la diversificación de la estructura familiar (declive paulatino de la familia uninuclear de pareja con hijo/s y auge de otras formas familiares: monoparentales, unifamiliares sin núcleo, etc.). Entre las consecuencias de esos cambios, conviene destacar la creciente importancia de las estrategias vitales y estilos de vida que evitan, a veces durante lapsos muy prolongados de tiempo, los compromisos que tradicionalmente tipificaban la convivencia familiar (aumento, entre los jóvenes y los adultos, de los hogares unipersonales, pluripersonales que no forman familia y de pareja sin hijo/s)<sup>(10)</sup>. En definitiva, constatamos que en España, los cambios y procesos sociodemográficos en curso están diversificado la tipología de los hogares, en el sentido de:

- Incremento de los hogares unipersonales formados por personas mayores, principalmente como consecuencia del aumento de la longevidad entre las personas de 65 y más años, las cuales tienen propensión a man-

(9) El número medio de hijos por mujer en 1991 era de 1,33 y en 2001 de 1,24.

(10) REQUENA, Miguel. *Características de los hogares y familias de la Comunidad de Madrid según el Censo de 2001*. Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid, 2005, p. 6.



tenerse en situación de independencia doméstica hasta edades cada vez más avanzadas de su ciclo vital. En la cohorte de mayores de 64 años, las y los viudos son el colectivo hegemónico entre las personas que forman los hogares unipersonales (fundamentalmente son mujeres, por su mayor esperanza de vida).

- Crecimiento de hogares unipersonales formados por jóvenes y, sobre todo, por adultos y maduros. Por una parte, la aceptación social de estilos de vida basados en la soltería prolongada, favorece la emancipación de jóvenes en «compañía de si mismos»<sup>(11)</sup>, así como la residencia unipersonal más allá de la etapa juvenil. Por otro lado, la ruptura de hogares biparentales —pareja con o sin hijo/s—, por separación-divorcio, también ha contribuido al aumento de los hogares unipersonales, sobre todo entre los hombres adultos y maduros.
- Aumento de los hogares monoparentales, especialmente debido a la ruptura o disolución de hogares biparentales con hijo/s (divorcio-separación).
- Retroceso significativo de los hogares biparentales formados por dos adultos y dos o más menores, especialmente por la caída del Índice Sintético de Fecundidad muy por debajo del umbral del reemplazo generacional (2,1 hijos) y el incremento de los hogares bipersonales sin hijos entre las y los jóvenes y adultos, es decir en las cohortes con potencialidad reproductiva. En este contexto, el retraso en las primeras nupcias y en la maternidad, son unos fenómenos sociodemográficos que contribuyen a la regresión de los hogares biparentales con hijo/s (*nido lleno o llenándose*), además de impulsar la fecundidad a la baja. En ese sentido, el significativo retraso de la edad media a la maternidad reduce apreciablemente el intervalo temporal para tener más hijos, pues concentra todos los alumbramientos en un breve período de tiempo, en torno a esa edad media. Por consiguiente, debido al «efecto calendario» se produce una mayor caída de la fecundidad. Asimismo, la tendencia social dominante es que la media de hijos es más baja conforme es más elevado el nivel educativo de las mujeres<sup>(12)</sup>.

En el marco comparativo de los Estados europeos seleccionados, al iniciarse el siglo XXI, los hogares españoles alcanzan el Tamaño Medio por Hogar (2,9)

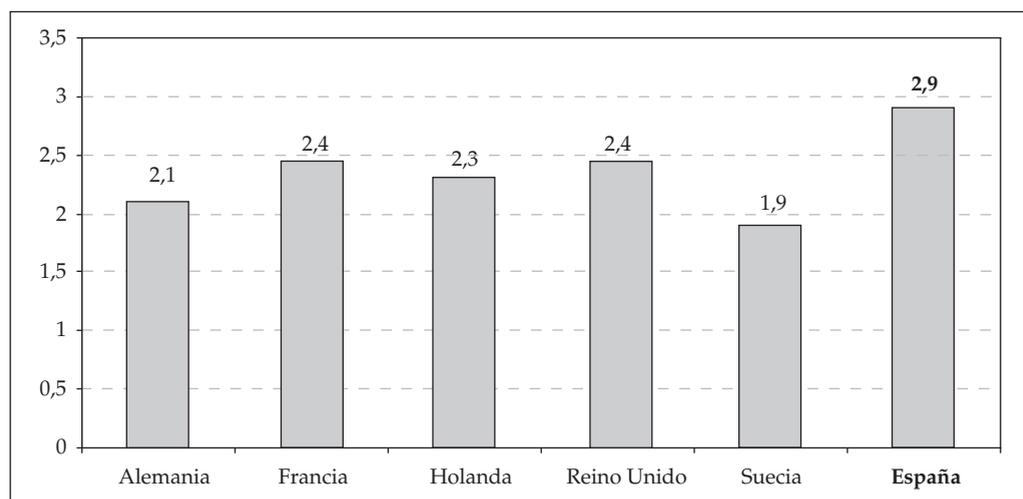
(11) Ahora bien, el desempleo juvenil, la precariedad laboral, los bajos salarios y los elevados precios de la vivienda son factores, entre otros, que han frenando el desarrollo de esta opción emancipatoria entre las y los jóvenes, limitándola con frecuencia a las y los jóvenes más solventes, de capas sociales de clase media y alta.

(12) DELGADO, Margarita (Coordinadora). *Familia y reproducción en España a partir de la Encuesta de Fecundidad de 1999*. Centro de Investigaciones Sociológicas, Opiniones y Actitudes n.º 53, 2006, p. 78.



más elevado entre los Estados considerados. Los TMH en los demás Estados se distribuyen en una horquilla delimitada por los valores 1,9 (Suecia) y 2,4 (Francia y Reino Unido). Es decir, los hogares españoles superan en una persona el TMH de Suecia y en 0,5 miembros los de Francia y Reino Unido.

### Tamaño medio de los hogares 2000-2003



En cuanto a los tipos de hogar, los hogares españoles articulan una tipología más centrípeta, ya que adquieren bastante mayor presencia relativa los hogares formados por una pareja con hijo/s. A diferencia de Alemania, Francia, Holanda y Reino Unido, donde la tipología es más diversa, especialmente por la gran relevancia porcentual que adquieren los hogares unipersonales (de 30 a 36% del total) y las parejas sin hijos (de 25 a 30% del total), en detrimento de las parejas con hijo/s. A parte, en España, son porcentualmente algo más relevantes los hogares monoparentales (madre/padre con hijo/s), aspecto en el que coincide solo con el Reino Unido. En resumidas cuentas, observamos que los hogares con hijo/s, es decir los denominados «nidos llenos» (o llenándose) tienen una mayor importancia relativa entre los hogares españoles. Recordemos que el tamaño medio del hogar en España todavía es superior al de los demás Estados europeos considerados.

**Los hogares según tipos en 2001 (% respecto total de hogares)**

	Unipersonales	Madre con hijo/s	Padre con hijo/s	Pareja con hijo/s	Pareja sin hijo/s	Otro tipo
Alemania	35,8	5,0	0,9	26,5	28,9	2,9
Francia	31,0	6,8	1,2	32,6	25,8	2,6
Holanda	33,6	4,9	0,9	30,4	29,5	0,7
Reino Unido	30,2	8,5	1,3	27,2	26,2	6,6
<b>España</b>	<b>20,3</b>	<b>8,0</b>	<b>1,9</b>	<b>43,4</b>	<b>19,5</b>	<b>6,9</b>

FUENTES: Population and social conditions, Census, Eurostat. Censo de Población de 2001, INE. Elaboración propia. (\*) No incluimos datos sobre Suecia, ya que el último Censo de Población con información sobre hogares es de 1990.

**4 FACTORES-BARRERA PARA LA FORMACIÓN Y DIVERSIFICACIÓN DE LOS HOGARES**

A modo de síntesis, enunciemos los rasgos principales del parque de viviendas familiares y de los hogares censados en el Estado español, según se desprende del análisis comparativo con los cinco Estados de la Unión Europea que hemos desarrollado en las páginas anteriores:

- Importante stock de viviendas familiares.
- Excedente más que notable de viviendas familiares con respecto a los hogares.
- Notable infrautilización del stock de viviendas familiares.
- Excesivo grado de propietarización del régimen de tenencia.
- Declive y casi marginal stock de viviendas familiares en alquiler.
- Inexistencia de un parque de viviendas de alquiler social y privado de renta subvencionada.
- Aunque se ha reducido el tamaño medio del hogar español, sin embargo todavía es significativamente superior.
- En un contexto sociodemográfico que tiende a la diversificación de los tipos de hogares, la tipología española presenta un menor grado de heterogeneidad, especialmente en detrimento de los hogares con una estructura más sencilla: unipersonales y parejas sin hijos.

La notable infrautilización del stock de viviendas familiares (30,9% de viviendas vacías y viviendas secundarias censadas en 2001), la acusada propie-



tarización del régimen de tenencia de la vivienda (83% de las viviendas principales censadas en 2001), el declive y casi marginalidad cuantitativa del alquiler (11% de las viviendas principales censadas en 2001), consideramos que son factores - barrera de primer orden que condicionan negativamente los procesos de formación y diversificación de los hogares españoles entre las clases media y baja. No parece que esos rasgos sustanciales del parque de viviendas familiares hayan cambiado en los últimos años, más bien se ha producido cierto refuerzo de los mismos durante el «boom inmobiliario» que ha tenido lugar hasta 2006. En este sentido, para este año, el Ministerio de Vivienda estima un parque de 23.859.014 viviendas familiares, de las cuales el 68,5% (16.353.713) son principales y el restante 31,5% viviendas vacías y viviendas secundarias. En cuanto al régimen de tenencia de las viviendas principales, el 87,3% son ocupadas por sus propietarios, el 11% por inquilinos y el 1,7% en régimen de cesión. En la serie 2001-2006, el Ministerio de Vivienda cuantifica el stock de viviendas principales en alquiler en 1.614.221 en 2001 y en 2006 en 1.799.445 viviendas; por consiguiente, se ha producido un incremento porcentual del 11,4%, inferior al que ha tenido lugar entre las viviendas principales en régimen de propiedad (17,1%) y en el conjunto de las viviendas principales (15,3%). Además, desde principios de la presente década, emerge como condicionante negativo de primera importancia la carencia de viviendas asequibles, tras la inflación especulativa que han sufrido los precios en los mercados de la vivienda: según la serie de precios del Ministerio de Vivienda, entre los primeros trimestres de 2000 y 2007, el precio medio de la vivienda libre en España se incrementó de manera más que notable, al crecer de 856,2 hasta 2.024,2 euros/m<sup>2</sup>, nada menos que un aumento porcentual del 136,4%.

En líneas generales, apreciamos que esos rasgos sustanciales del parque de viviendas familiares actúan como factores-barrera que condicionan negativamente los procesos de formación y diversificación de los hogares españoles entre las clases media y baja, en varios aspectos:

- *Prolongado atraso y significativa limitación de las opciones residenciales y de convivencia en los procesos de emancipación juvenil*: según OBJOVI, basándose en la Encuesta de Población Activa (INE), en el segundo trimestre de 2007, el 45,7% de las y los jóvenes de 25 a 29 años y el 73,7% de 30 a 34 años, que residen en España, viven fuera del hogar de origen. La precariedad laboral, los bajos salarios, la falta de viviendas baratas, deriva, en buena medida, en que el 54,3% de las y los mozos de 25 a 29 años y el 26,3% de los de 30 a 34 años, todavía no se emancipasen a mediados de 2007<sup>(13)</sup>. Ahora bien, ante la falta de un stock de viviendas de alquiler

(13) Observatorio Joven de Vivienda en España (OBJOVI). Segundo Trimestre de 2007. Consejo de la Juventud de España.



asequible, las y los jóvenes tienden a emanciparse accediendo al mercado de la propiedad. Pero como suelen ser insuficientes los ingresos económicos aportados por un solo joven con empleo<sup>(14)</sup>, el proyecto emancipatorio tiende a desbloquearse cuando se ha formalizado una pareja estable y son dos personas las que pueden aportar sus ingresos y ahorros para comprar una vivienda<sup>(15)</sup>. Por consiguiente, se produce un importante atraso en la edad media de emancipación (alrededor del umbral de los 30 años), pero también una drástica limitación de las opciones residenciales en las que puede fraguar el proceso emancipatorio: es prohibitiva la opción unipersonal, solo apta para la minoría de los muy solventes. Además, las y los mozos también suelen desestimar las parejas de hecho, por su supuesta provisionalidad, ya que aprecian que la adquisición de una vivienda en propiedad requiere formalizar un proyecto de convivencia que reporte más seguridad, para más allá del corto plazo. Por eso es por lo que la edad media de emancipación juvenil tiende a coincidir con la edad media al primer matrimonio: en 2005, 31,5 años en los hombres y 29,4 años en las mujeres.

Esa realidad de prolongado atraso y reducida diversidad de las formas de emancipación juvenil, contrasta notablemente con lo que sucede en Alemania, Francia<sup>(16)</sup>, Holanda o Reino Unido, donde las y los jóvenes se emancipan bastante antes (entre los 20 y los 25 años, según el Estado considerado) y transitan por más opciones residenciales y de convivencia, es decir sus formas de emancipación son más diversas. Así, en la primera fase del proceso de emancipación suelen optar por formas diferentes al matrimonio: «vivir en compañía de uno mismo», compartir vivienda con otros mozos/as, convivir con su pareja sin estar casados, etc. Sin embargo, la mayoría de las y los jóvenes de España se ven abocados a prescindir de las enriquecedoras experiencias vitales de esa primera fase y pasar, sin transición, directamente a la fase del matrimonio, que podemos considerar como la puerta de acceso al estatus psicosocial de

(14) Según OBJOVI, el Coste de Acceso al Mercado de la Vivienda para una persona de 25 a 29 años residente en España supone el 71% de sus ingresos y para una de 30 a 34 años el 57,7%, en el segundo trimestre de 2007. Ese Coste de Acceso es un cálculo de OBJOVI sobre la relación entre la capacidad económica de una Persia joven o de un hogar joven y el pago de un préstamo hipotecario equivalente al 80% del precio de venta de la vivienda, a 25 años, al tipo de interés de referencia en el mercado hipotecario para el conjunto de entidades (4,653%, tipo medio en el segundo trimestre de 2007).

(15) Según OBJOVI, el Coste de Acceso al Mercado de la Vivienda para un hogar joven de 25 a 29 años residente en Galicia supone el 49,1% de sus ingresos y para uno de 30 a 34 años el 39,8%, en el segundo trimestre de 2007.

(16) Tras un estudio sociológico comparativo entre España y Francia sobre la influencia del mercado y de la política de vivienda en el calendario y estructura de la formación familiar, la socióloga Teresa Jurado concluye: «El análisis combinado microsociológico e institucional ha permitido mostrar cómo la regulación e intervención pública en el mercado de la vivienda ha reforzado y fomentado un tipo de mercado que entorpece la difusión de formas familiares flexibles e innovadoras como son las uniones de hecho y los hogares unipersonales al inicio del ciclo familiar. Además, esta política contribuye al retraso de la formación familiar en general. Esto puede tener repercusiones no sólo en el calendario, sino también en la intensidad de la fecundidad de los españoles». JURADO GUERRERO, Teresa. *La vivienda como determinante de la formación familiar en España desde una perspectiva comparada*. REIS, n.º 103. CIS, 2003, p. 142.



adulto. En resumidas cuentas, el prolongado atraso y la significativa limitación de las opciones residenciales y de convivencia en los procesos de emancipación juvenil, deriva en un menor crecimiento del número de hogares y en una inferior diversidad en la tipología de hogares, ya que refuerza la preeminencia de la familia nuclear basada en el matrimonio, y también frena la tendencia al descenso del tamaño medio del hogar.

### Edad máxima en la que todavía el 50% de las y los jóvenes<sup>(17)</sup> viven en la vivienda familiar con los padres, 2002

	Hombres	Mujeres
Alemania	24	22
Francia	24	22
Holanda	24	21
Reino Unido	23	20
Suecia	—	—
<b>España</b>	<b>30</b>	<b>29</b>

FUENTE: Eurostat.

- *Limitan y dificultan los procesos de disolución de hogares familiares nucleares en crisis, así como la creación de los nuevos hogares que surgen de la ruptura de una pareja con o sin hijo/s:* principalmente, hogares unipersonales, pluri-personales que no forman familia, monoparentales y hogares de nuevas parejas. En síntesis, los atributos del parque de viviendas familiares están contribuyendo a entorpecer el desenvolvimiento de la nueva pauta sociocultural a la mayor diversificación o heterogeneidad de los tipos de hogares, mientras reanima la debilitada supremacía de la familia nuclear basada en el matrimonio. Por ejemplo, si comparamos el porcentaje de hogares unipersonales (20,3%) existente en España en noviembre de 2001 con los correspondientes para los Estados europeos seleccionados, observamos que esos cinco países disponen de unos porcentajes de hogares unipersonales claramente superiores: 38,2% en Suecia (1990), 35,8% en Alemania, 33,6% en Holanda, 30,2% en Reino Unido y 31% en Francia. Asimismo, observamos que esas diferencias no se deben a un mayor envejecimiento de sus pirámides demográficas, ya que en el Estado español es, junto a Suecia (17,4% en 1990), donde el porcentaje de población de 65 y más años alcanza la mayor significación relativa: 17,1%.

(17) Recogido del artículo de ALBERDI, Inés. Los cambios en la institución familiar, *Panorama Social*, n.º 1, Primer Semestre 2005. Funcas, p. 28.



Más bien es una manifestación de los rasgos residenciales diferenciales; es decir, en España hay inferiores porcentajes de hogares unipersonales debido, en cierta medida, a los condicionantes negativos que impone el parque de viviendas familiares sobre los procesos de emancipación juvenil, así como sobre los procesos de disolución y formación de los nuevos hogares a partir de hogares familiares nucleares en crisis (separación/divorcio).

### Porcentajes de hogares unipersonales e índices de envejecimiento (65 y más años) en 2001

	% Hogares unipersonales respecto. Total hogares	Índice de envejecimiento (65 y más años respecto total)
Alemania	35,8	16,7
Francia	31,0	16,2
Holanda	33,6	13,6
Reino Unido	30,2	15,6
Suecia 1990	38,2	17,4
<b>España</b>	<b>20,3</b>	<b>17,1</b>

FUENTES: Population Statistics 2006, Population and social conditions, Census, EUROSTAT. INE. Elaboración propia.

- *Bloquean la fecundidad en valores muy bajos*: el acusado encarecimiento del precio de la vivienda, la excesiva propietarización del régimen de tenencia y la falta de vivienda de alquiler barata, también condicionan a que la figura del hijo/a tienda a disminuir en los tipos de hogares donde están presentes mujeres de la cohorte fértil<sup>(18)</sup>. Las mujeres jóvenes en España atrasan la concepción del primer hijo hasta el umbral de los treinta años: edad media de 29,3 años en 2005. Además, entre las mujeres de la cohorte fértil se generalizan los hijos unigénitos (solo un descendiente), en cierta medida debido al «efecto calendario». En este sentido, el Índice Sintético de Fecundidad (número medio de hijos por mujer) es de 1,37 en 2006, uno de los más bajos de la Unión Europea y del Mundo. En definitiva, consideramos que esos atributos del parque residencial también están favoreciendo la reducción del tamaño medio del hogar en España, así como el aumento de los hogares formados por parejas, en edades fértiles, sin hijos (los denominados «nidos sin usar») y de hogares con solo un hijo, limitando también la posibilidad de que una mujer pueda tener

(18) También intervienen otros factores de tipo laboral, institucional y sociocultural.



descendencia fuera de la institución matrimonial, debido a la asociación positiva entre el matrimonio y el acceso a una vivienda mediante el régimen de propiedad. En la siguiente tabla podemos observar que, de los seis Estados europeos comparados, la edad media al nacimiento del primer hijo más elevada corresponde a España (29,4 años) en 2005. Además, se manifiestan diferencias relevantes en cuanto al número medio de hijos por mujer: así, las mujeres residentes en el Estado español y Alemania tienen el menor ISF, solo 1,3, claramente inferior a los Índices de Holanda (1,7), Reino Unido (1,8), Suecia (1,8) y Francia (1,9), los cuales están más próximos al reemplazo generacional (2,1 hijos por mujer). Paralelamente, el porcentaje de nacidos vivos fuera del matrimonio es más reducido en España (26,6%): 55,4% en Suecia, 48,2% en Francia, 42,9% en Reino Unido, 34,9% en Holanda y 29,2% en Alemania.

#### Edad media al nacimiento del primero hijo, índice sintético de fecundidad (ISF), % de nacidos vivos fuera del matrimonio en 2005

	Edad media al nacimiento del primer hijo	ISF	% Nacidos fuera del matrimonio respecto total nacidos
Alemania	29,1	1,3	29,2
Francia	28,5	1,9	48,4
Holanda	28,9	1,7	34,9
Reino Unido	29,8	1,8	42,9
Suecia	28,6	1,8	55,4
<b>España</b>	<b>29,4</b>	<b>1,3</b>	<b>26,6</b>

FUENTES: Population Statistics 2006, Population and social conditions, EUROSTAT. INE. Elaboración propia.

Hay que preguntarse sobre las condiciones materiales e institucionales que favorecen una fecundidad más elevada en esos países europeos: creemos que las superiores ayudas públicas destinadas a las familias e infancia, junto a las destinadas a facilitar su acceso a la vivienda, conforman un contexto más favorable para la maternidad en Alemania, Francia, Holanda, Reino Unido y Suecia. En 2004, en España los porcentajes de gasto social dedicados a la familia - infancia (3,4%) y vivienda (0,8%), respecto al gasto social total, son los más bajos de los seis Estados europeos analizados.



## Gasto social dedicado a la familia y vivienda en 2004

	% Gasto social dedicado a familia-infancia sobre GS total	Gasto social dedicado a familia-euros por habitante	% Gasto social dedicado a vivienda sobre GS total	Gasto social dedicado a vivienda euros por habitante
Alemania	10,1	798,0	0,8	63,6
Francia	8,0	661,1	2,7	222,9
Holanda	4,5	385,7	1,2	103,5
Reino Unido	6,6	498,8	5,5	421,5
Suecia	9,3	954,7	1,7	177,4
España	3,4	134,1	0,8	29,7

FUENTES: Population and social conditions, EUROSTAT. Elaboración propia.

- *Contribuyen a la desadecuación residencial entre los hogares y las viviendas que ocupan, especialmente en los formados por maduros y ancianos:* en los denominados *nidos vacíos* (hijos ya emancipados) y *supervivientes* (viudo/as solas) es más frecuente la tenencia de viviendas en propiedad con mayor superficie y fragmentación (más habitaciones) que las necesidades que tienen realmente sus moradores. Así mismo, también es más frecuente que estén situadas en edificios sin ascensor, debido a su mayor antigüedad. En cierta medida, los atributos del parque residencial del Estado español condicionan negativamente las posibilidades de cambio entre estos hogares de cara a viviendas más adecuadas a sus actuales necesidades residenciales (por ejemplo, un régimen de alquiler más desarrollado, tanto público como privado y social, favorecería ese cambio).
- *Dificultan la inserción residencial de los inmigrantes:* la población extranjera empadronada en mayo de 1996 (542.314) significaba sólo el 1,4% del total, mientras la empadronada al iniciarse 2006 (4.144.166) representa el 9,3% del total de personas empadronadas en los municipios del Estado español. Es decir, se ha producido un incremento porcentual de nada menos que el 664,2%. La casi marginalidad cuantitativa del stock de viviendas principales en alquiler, así como su carestía, son factores que condicionan negativamente la inserción social de las y los inmigrantes extranjeros. En las urbes y localidades donde la inmigración extranjera está presente con relevancia cuantitativa, se ha producido un incremento sustancial de las rentas de arrendamiento, impulsadas por un crecimiento más que notable de la demanda, tal como ha sucedido en las CC. Autónomas que acogen los mayores flujos de inmigrantes extranjeros

(19) En Cataluña, 913.757 extranjeros empadronados en enero de 2006 que significan el 12,8% de la población catalana. En la C. de Madrid, 800.512 extranjeros que representan el 13,3% de la población madrileña. Y en la C. Valenciana 668.075 extranjeros que significan el 13,9% de sus residentes.



hasta la fecha (Cataluña, Comunidad de Madrid y C. Valenciana)<sup>(19)</sup>. La escasez y encarecimiento de la vivienda en alquiler se traduce en la proliferación, entre las y los inmigrantes extranjeros, de hogares pluripersonales que no forman familia, unifamiliares plurinucleares y multifamiliares, entre los cuales predominan los alojamientos precarios y con malas condiciones de habitabilidad, así como las situaciones de hacinamiento (los llamados «pisos patera»).

## 5 CONTEXTO INSTITUCIONAL Y ALGUNAS RECOMENDACIONES

En el Estado español, las políticas públicas de vivienda que se han ejecutado desde la instauración de la democracia parlamentaria han potenciado de forma prioritaria y exclusiva el acceso a la vivienda mediante el régimen de propiedad, marginando el alquiler en los diferentes sistemas de ayudas públicas, directas e indirectas, que se fueron implementando a lo largo del período<sup>(20)</sup>. Tras el fracaso e impacto social negativo del denominado «Decreto Boyer» (1985), en 1994 se aprobó la Ley de Arrendamientos Urbanos, vigente en la actualidad, con la que se pretendió impulsar el mercado de viviendas en alquiler. Sin embargo, la implementación de la LAU no ha logrado contrarrestar las tendencias estructurales que, desde décadas pasadas, redujeron la oferta de viviendas de alquiler privado hasta la casi marginalidad cuantitativa (11,4% en el Censo de Viviendas de 2001), mientras la renta media de los alquileres ha aumentado notablemente. Además, el tratamiento fiscal ha sido muy desfavorable para el régimen de alquiler privado, contrastando con los beneficios fiscales que recibe la compra de una vivienda en el Estado español. Así, es paradigmática la supresión de la desgravación por la renta pagada por los inquilinos en la reforma del IRPF de 1998. Otro condicionante negativo a tener en cuenta es la lentitud con la que ha actuado la Administración de Justicia a la hora de abordar las demandas de los propietarios ante los casos de impagos continuados de la renta mensual de alquiler. Aunque, en los últimos años se han puesto en marcha varias actuaciones públicas dirigidas a promover el régimen de alquiler y las rentas subvencionadas (por ejemplo, la Sociedad Pública del Alquiler del Ministerio de Vivienda), sin embargo, todo parece indicar que los recursos desplegados en su implementación han sido claramente insuficientes para aumentar significativamente la oferta de viviendas en alquiler y la población alojada bajo este régimen en España. Además, la vivienda protegida en alquiler ha sido relegada a la pura marginalidad en los presupuestos y

(20) TRABADA CRENDE, Elías. *El Acceso de la juventud a la vivienda: Euskadi en el contexto de la Unión Europea*. Coordinación de Barne Zuazua Astarloa. Observatorio Vasco de la Juventud. Dirección de Juventud y Acción Comunitaria del Departamento de Cultura. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2005. p. 107.



actuaciones públicas en vivienda, de ahí que uno de los elementos de mayor diferencia entre el Estado español y la mayoría de los Estados de la Unión Europea sea, precisamente, la práctica inexistencia de un parque de viviendas de alquiler social (alrededor del 1% de las viviendas principales en España, el más bajo de Europa). En resumidas cuentas, las políticas y presupuestos en vivienda del Estado español no han contemplado en ningún momento una oferta seria y continuada de promociones de alquiler social<sup>(21)</sup>.

Justamente, pensamos que la carencia de un stock relevante de viviendas de alquiler social (en nuestro contexto institucional, de viviendas protegidas de alquiler) y de viviendas de alquiler privado con renta subvencionada, es uno de los factores institucionales y materiales que condiciona negativamente a los hogares españoles de clase media y baja, en cuanto a sus procesos de formación, disolución y recomposición en el marco de la llamada *Segunda Transición Demográfica*. Así, se produce una clara limitación, cuando no bloqueo, del desarrollo de las denominadas «nuevas formas de familia», frenando la tendencia a la mayor diversidad o heterogeneidad de los tipos de hogares en el Estado español. Las llamadas «nuevas formas de familia» son resultado de la crianza al margen de la pareja, de separaciones y divorcios, de la cohabitación, de la reconstrucción de hogares con miembros que proceden de familias de procreación diferentes o de la opción por vivir en soledad; y constituyen uno de los rasgos distintivos de las pautas de organización de la vida cotidiana en las sociedades postindustriales<sup>(22)</sup>. Por tanto, esa carencia residencial también está lastrando, entre otras carencias, el avance del Estado español hacia la convergencia socio-cultural con los países de la sociedad europea del bienestar, además de tener incidencia en el problema demográfico generado por la exigua fecundidad.

La falta de un stock de viviendas de alquiler protegido y privado de renta subvencionada, junto a otras carencias relevantes que presentan las Administraciones Públicas españolas, en diversos recursos y servicios disponibles para las familias y hogares, es una muestra del modelo de Estado de Bienestar subsidiario que ha fraguado en España: un régimen conservador familiarista. Esping-Andersen distingue tres tipos de regímenes de capitalismo del bienestar<sup>(23)</sup>: el liberal (países anglosajones), el socialdemócrata (escandinavos) y el conservador (países del centro y sur de Europa). Este último se basa en una segmentación de estatus corporativista (pervivencia del estatismo que privilegia a los funcionarios públicos y otras profesiones sobre otros estatus y condiciones sociales) y en el familiarismo (sobre todo, en los países del sur). El Estado desempeña un rol subsidiario en el bienestar social debido a que se con-

(21) TRILLA, Carmen: *op. cit.*, p. 156.

(22) REQUENA, Miguel: *op. cit.*, p.6.

(23) ESPING-ANDERSEN, Gosta. *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Editorial Ariel, S.A. Barcelona, 2000.



cibe la familia como la institución que debe garantizar los cuidados y necesidades de sus miembros: es decir, en situaciones de necesidad, los padres (o los hijos) son responsables del bienestar de los hijos (o los padres). En España, el régimen de bienestar conservador acentuó sus pautas familiaristas, debido a la mayor influencia del catolicismo. Ahora bien, tal como manifiesta Esping-Andersen<sup>(24)</sup>: «La gran paradoja de nuestra época es que la política familiarista parece ser contraproducente para la formación de familias. En el núcleo del principio de subsidiaridad del catolicismo subyace el ideal de unas familias grandes, integradas, estables y responsables. Sin embargo, tal como están hoy las cosas, dos países católicos —Italia<sup>(25)</sup> y España— ostentan los niveles más bajos de fecundidad del mundo, mientras que los de los regímenes del bienestar escandinavos, más desfamiliarizados, se sitúan entre los más altos de Europa».

En los Estados de Europa con régimen de capitalismo del bienestar conservador y familiarista, el acceso a la vivienda, sobre todo, es competencia de las familias y de sus miembros. En este contexto institucional las políticas de vivienda se caracterizan por la debilidad e insuficiencia de los recursos y ayudas públicas directas, mientras resaltan por las de tipo indirecto y subsidarias. En ese sentido, en el marco de las Administraciones del Estado español, el gasto público indirecto realizado mediante deducciones y desgravaciones fiscales es notablemente superior al gasto público directo en vivienda, a diferencia de lo que sucede en los Estados de Alemania, Francia, Holanda, Reino Unido y Suecia, donde dominan las ayudas directas sobre las indirectas. Tal como manifiesta el arquitecto Ramón Beltrán, las ayudas fiscales a la compra de la vivienda tienen consecuencias negativas: favorecen más a quién tiene la capacidad de comprar una vivienda más cara, se destinan esencialmente a la compra de vivienda libre en vez de protegida, y contribuyen a alimentar la especulación inmobiliaria, ya que aumentan la capacidad de gasto de los compradores. En gran medida, se trata de una subvención indirecta que, sobre todo, beneficia al sector de la promoción-construcción de viviendas<sup>(26)</sup>. En definitiva, la carencia de una oferta suficiente de viviendas de alquiler social y privado con renta subvencionada, impele a que los nuevos hogares de clase media y baja (los formados por jóvenes, los generados por procesos de separación-divorcio...) tengan que resolver sus demandas y necesidades residenciales a través de las encarecidas ofertas de viviendas en propiedad disponibles en el mercado inmobiliario, ante la clara insuficiencia de las ofertas de viviendas protegidas.

(24) ESPING-ANDERSEN, G.: *op. cit.* p. 94.

(25) En 2005, el número medio de hijos por mujer en Italia es de 1,31 y en España de 1,35 (Fuente: INE, Indicadores Demográficos Básicos).

(26) BETRÁN ABADÍA, R. «De aquellos barros, estos lodos. La política de vivienda en la España franquista y postfranquista». En *Acciones e Investigaciones Sociales*, n.º 16, 2002, p. 56.



## Viviendas protegidas iniciadas y porcentaje respecto al total de viviendas iniciadas de 2000 a 2006

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
España	46.200	48.780	44.059	72.619	70.619	80.427	95.245
% sobre Total V.I.	8,7	9,3	8,1	11,7	10,2	11,2	12,5

FUENTE: Estadísticas del Ministerio de Vivienda. Incluye viviendas protegidas de nueva construcción sujetas a distintos regímenes de protección, promovidas en el ámbito de Planes Estatales de vivienda, viviendas de promoción pública y otros programas de iniciativa autonómica. Datos de calificaciones provisionales, excepto Extremadura y La Rioja (obras iniciadas).

Todo parece indicar que el «boom inmobiliario» del cambio de milenio ha llegado a su final, pero uno de sus efectos directos ha sido la especulación sin freno en los precios de los mercados de la vivienda, tanto en propiedad como en alquiler, elevándolos a unos niveles más que sobrevalorados, que encarecen y dificultan en exceso la accesibilidad a la vivienda de los hogares de clase media y baja. Este «boom inmobiliario» ha aumentando en sobre manera las desigualdades socioeconómicas entre los que tienen una vivienda en propiedad, ya pagada, y los que no la tienen, entre los que solo tienen una vivienda y los que tienen más de una, entre los que lograron acceder a una vivienda protegida y los que, cumpliendo la normativa, han tenido que comprarla con grandes esfuerzos en el mercado libre, entre los que compraron una vivienda antes o al comienzo del «boom inmobiliario» y los que la compraron recientemente, cuando los precios y tipos hipotecarios han llegado a ser más elevados. Tras el «boom inmobiliario», el acceso a una vivienda asequible es un problema importante para amplios sectores de las clases medias y bajas, especialmente para las y los jóvenes, pero también para los hogares que surgen con los cambios en curso de la *Segunda Transición Demográfica* (unipersonales, monoparentales, parejas sin hijo, etc.). Precisamente, son las denominadas «nuevas formas familiares», las que, a pesar de requerir una mayor versatilidad y facilidad para alojarse, sin embargo encuentran mayores dificultades para acceder a una vivienda adecuada, tanto por los elevados precios del mercado inmobiliario como por la excesiva propietariosación del régimen de tenencia y escasez de viviendas de alquiler.

Ante el actual «problema de la vivienda» es necesario potenciar las políticas públicas de vivienda, pero dándole una importante y real relevancia al régimen de alquiler, en aras de contribuir a una menor desigualdad, mayor cohesión y libertad entre las y los ciudadanos y hogares del Estado español. Consideramos que esas políticas de vivienda han de ser diseñadas atendiendo a las necesidades y demandas residenciales que emergen, principalmente, desde los hogares en proceso de cambio: reducción del tamaño y diversificación de su tipología, que se expresa en la pérdida de relevancia de la familia nuclear



con hijo/s y en el aumento de la importancia relativa de otros tipos de hogares (unipersonales, pluripersonales que no forman familia, unifamiliares sin núcleo, parejas sin hijos, monoparentales y plurifamiliares). En este sentido, para desbloquear la emancipación juvenil y allanar el camino que recorre el proceso de diversificación en los tipos de hogares, la pluralidad de formas de acceso y de tipologías de alojamiento, son aspectos básicos a fomentar por las políticas públicas, pues hay que potenciar la adecuación de éstas con respecto a los cambios en la formación y ciclo de los hogares, especialmente en cuanto al tamaño y tipo de hogar<sup>(27)</sup>. En un contexto residencial tan propietarizado como el español, fomentar la pluralidad de formas de acceso requiere desarrollar, sin ambages, el régimen de tenencia en alquiler, dedicando una especial atención al arrendamiento protegido y privado con renta subvencionada, pues apreciamos que son las formas de tenencia más adecuadas para satisfacer las demandas y necesidades residenciales de los hogares con recursos económicos limitados, de clase media y baja. Pero no sólo por una cuestión económica (rentas mensuales de alquiler asequibles para ingresos limitados), sino también porque son formas de acceso a la vivienda más flexibles y que mejor se adaptan a los cambios en las demandas y necesidades residenciales que suponen los procesos de formación y diversificación de la tipología de hogares. Mediante el alquiler protegido y privado con renta subvencionada se consigue optimizar la eficacia y eficiencia del gasto público en vivienda, ya que con una misma vivienda se pueden resolver más demandas y necesidades sociales durante el período de tiempo «de vida útil» de esa vivienda, en comparación con el régimen de propiedad. Además, son modalidades de tenencia más flexibles para adaptarse, en tiempo real, a los cambios en las biografías personales y en los ciclos vitales de los hogares. Así, una oferta significativa de viviendas de alquiler protegido y privado con renta subvencionada, contribuiría:

- Al desbloqueo de la emancipación entre las y los jóvenes de las capas sociales de clase media y baja, sin necesidad de que tengan que constituir una pareja estable (pareja de hecho o matrimonio), enriqueciéndose así con experiencias vitales propias de la fase emancipatoria de la soltería sin hijo/as (hogares unipersonales, pluripersonales que no forman familia y parejas), tal como suelen hacer sus pares en los países de mayor bienestar de la Unión Europea.
- A satisfacer, con menos sufrimientos y carencias, las necesidades residenciales que surgen de una familia nuclear que se disgrega en dos ho-

(27) ALGUACIL GÓMEZ, Julio, y TRABADA CRENDE, Elías (CEMIC). *Las características residenciales de los hogares madrileños*. Informe monográfico del Tomo 8 de los Censos de Población y Vivienda de 1991. Departamento de Estadística de la Comunidad de Madrid. Madrid, 1995.



gares debido a un proceso de separación/divorcio. La persona que deja la vivienda familiar, en bastantes casos se ve impelida a regresar al hogar de origen (paterno-materno) y en otros se ve abocada a buscar urgentemente una vivienda (en alquiler, generalmente) que no encontrará a precios asequibles en el mercado. De tener hijo/s, el hogar monoparental resultante (generalmente, encabezado por una mujer) tiende a precipitarse a situaciones de vulnerabilidad socioeconómica<sup>(28)</sup>, que pueden derivar en una pérdida de calidad residencial (mudanza a una vivienda menos cara pero con peores condiciones de habitabilidad).

- Facilitaría el acceso a una vivienda con más superficie y habitaciones, según aumente el tamaño del hogar (por ejemplo, tras el nacimiento de un hijo, el alojamiento del padre y/o madre que requieren cuidados).
- Pensamos que el alquiler también permite responder con mayor prontitud a las necesidades residenciales de los hogares que crecen con el avance inexorable del proceso de envejecimiento: los denominados «nidos vacíos» (parejas de maduros y ancianos, cuyos hijos ya se emanciparon) y «nidos supervivientes» (unipersonales formados por personas mayores, sobre todas viudas). Estos hogares suelen residir en viviendas concebidas para una familia con hijos y, por tanto, con superficies y dormitorios sobrantes, cuyo mantenimiento produce gastos innecesarios y una carga significativa para sus economías.
- También facilitaría la creación de redes familiares de proximidad y apoyo, especialmente entre los padres y los hijos emancipados: mudanza de uno de esos hogares a una vivienda de alquiler cercana a la que ocupa el otro hogar (para ayudar en la crianza de un bebé, el cuidado de un familiar enfermo).
- Asimismo, ofrece una mayor ductilidad para que las personas y hogares de clase media y baja, se adapten, con menos agobios y costes, a las transformaciones socioeconómicas en curso que impulsa la *globalización* y que derivan, por ejemplo, en cambios de empleo, en rotaciones entre situaciones de ocupación y desempleo..., cambios en las trayectorias laborales que pueden requerir la movilidad geográfica. En este contexto de cambios socioeconómicos, la excesiva propietarización del régimen de tenencia de la vivienda, es un factor que contribuye a reforzar la se-

(28) Los hogares monoparentales encabezados por una mujer tienen un mayor riesgo de precipitarse a situaciones de carencia y pobreza, debido a las desigualdades sociales de género (menor empleabilidad, salarios más bajos, mayor precariedad laboral, etc.) y al débil desarrollo del Estado del Bienestar en el Estado español (régimen de bienestar conservador familiarista). Por ejemplo, ese riesgo es bastante menor en Suecia (régimen de bienestar socialdemócrata), donde un hogar monoparental puede acceder a una vivienda de alquiler social y a diversas ayudas públicas que garantizan un nivel de renta suficiente.



gregación espacial de la vivienda y el empleo, generando diversos costes añadidos: más tiempo dedicado a los desplazamientos cotidianos vivienda-trabajo, aumento de la necesidad de utilizar el vehículo privado y de los problemas añadidos de congestión viaria y de contaminación, etc.

En resumen, desde nuestra perspectiva es necesario reequilibrar el régimen de tenencia de la vivienda hacia el alquiler, especialmente hacia las modalidades protegida y privada con renta subvencionada, con la pretensión de lograr una relación más fluida entre la heterogeneidad social que manifiestan los hogares, en proceso de cambio, y la rigidez de un parque residencial excesivamente propietarizado y encarecido. Veamos estas dos recomendaciones más en detalle:

- a) *Alquiler privado con renta subvencionada*: ante el exceso más que notable de viviendas familiares con respecto a los hogares (147,6 viviendas por cada 100 hogares, en noviembre de 2001) y de viviendas desocupadas (14,8%), consideramos que las políticas de vivienda del Estado español deben prestar una especial atención a la utilización habitual del parque de viviendas ya edificado. De ahí que recomendamos fomentar el uso cotidiano de las viviendas vacías mediante el alquiler privado con renta subvencionada. Esta recomendación la basamos en criterios de sostenibilidad medioambiental, ya que la utilización cotidiana de las que, actualmente, son viviendas vacías contribuiría, sin lugar a dudas, a reducir significativamente el impacto negativo que tiene la urbanización y la sociedad de consumo en el medio ambiente<sup>(29)</sup>. No sólo porque se urbanizaría y construiría menos, sino además porque una parte relevante del stock de viviendas vacías se localiza en el tejido urbano consolidado, lo que derivaría en un menor uso de vehículos privados por sus ocupantes. En este sentido, la movilización de las viviendas vacías hacia su uso cotidiano es una necesidad ineludible para luchar contra la crisis ecológica y sus consecuencias de cambio climático y pérdida significativa de calidad de vida que se ciernen sobre la humanidad<sup>(30)</sup>. Asimismo, con la movilización de la vivienda vacía hacia el alquiler privado con renta subvencionada, se lograría una intervención en «tiempo real», es decir, en plazos más acordes con las aspiraciones y necesidades que, en cada momento, tienen los diferentes perfiles de la

(29) Desde finales de la pasada década de los ochenta la «huella ecológica» generada por el consumo humano de recursos ha sobrepasado, más o menos, un 20% la capacidad de carga del planeta Tierra.

(30) MEADOWS, DONELLA, y otros. Los límites del crecimiento treinta años después. Círculo de Lectores, S.A. - Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2006.



demanda social. En este sentido, el acceso a una vivienda nueva protegida en propiedad requiere de un plazo temporal más amplio que si se accede a una vivienda de segunda mano<sup>(31)</sup>. Creemos que el importante stock de viviendas vacías ofrece una oportunidad estratégica para la satisfacción en «tiempo real» de parte de las necesidades residenciales de la demanda social insatisfecha, sobre todo mediante el régimen de alquiler privado con renta subvencionada. Y esta modalidad no sólo se nutriría con las viviendas vacías en manos de pequeños propietarios, sino también con el stock de nuevas viviendas que las promotoras-constructoras han edificado recientemente, pero que no logran vender en el mercado, ante la actual situación de crisis en el sector.

- b) *Alquiler protegido*: paralelamente, también recomendamos la creación de un parque de viviendas protegidas de alquiler, pues constituye la principal carencia de las políticas públicas del Estado español<sup>(32)</sup>. En el contexto europeo, el alquiler social sigue siendo una prioridad en las políticas de vivienda de la mayoría de los países de la Unión Europea, en los cuales las nuevas viviendas de alquiler social suponen porcentajes importantes respecto de todas las viviendas construidas<sup>(33)</sup>. Por consiguiente, aconsejamos que las políticas públicas de vivienda protegida reorienten sus objetivos, presupuestos y acciones programadas, actualmente dedicadas casi exclusivamente a promover el régimen de propiedad, en beneficio del régimen protegido de alquiler, con la finalidad de crear un parque significativo, cuantitativa y cualitativamente, de viviendas protegidas de alquiler. Este parque se formaría con viviendas nuevas y de segunda mano<sup>(34)</sup>, tanto de iniciativa pública, privada (promotoras-inmobiliarias, entidades financieras, etc.) como del Tercer Sector (cooperativas, sindicatos, federaciones de asociaciones de vecinos, etc.). En este sentido, las políticas de vivienda dirigidas a crear y gestionar ese parque de viviendas protegidas de alquiler han de fomentar y basarse en la participación socio-institucional, no sólo por una cuestión de contribuir al desarrollo de los valores y prácticas democráticas, sino también porque la participación de las diferentes instituciones públicas, sociales y privadas que intervienen en el sector

(31) La promoción de vivienda protegida puede significar de 4 a 8 años, si se trata de una edificación en suelo urbanizable, debido a los diferentes trámites legales y fases que comprende el complejo proceso de adquisición del suelo, urbanización y construcción.

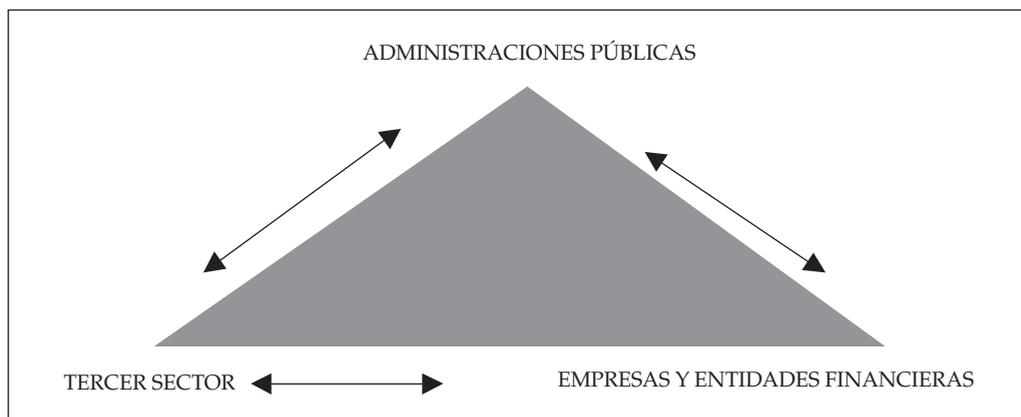
(32) Sólo significan el 1% de las viviendas principales, mientras en el conjunto de la UE 25 Estados representa el 11,4%.

(33) En 2000-03: 40% en Dinamarca, 28% en Eslovenia, 25% en la República Checa, 18% en Holanda y Suecia, 17% en Finlandia, 14% en el Reino Unido, 13% en Francia, 9% en Irlanda y 6% en Bélgica.

(34) Incorporación al parque de viviendas protegidas de alquiler de las viviendas con protección detectadas en situaciones de fraude grave y las adquiridas mediante el derecho de tanteo y retracto (compra del 100% de las viviendas protegidas de segunda mano que se venden anualmente en el mercado inmobiliario).



y/o interesadas en el problema social de la vivienda, permitirá aunar voluntades, establecer objetivos y medidas mediante el consenso, y coordinar esfuerzos y actuaciones. Y este marco de intervención participativa se puede representar gráficamente mediante la figura de un triángulo, en la que las flechas bidireccionales resaltan la necesidad de establecer relaciones de *feed-back* entre los tres tipos de sujetos institucionales que han de interactuar en entramados de redes basadas en la colaboración y coordinación, dirigidas a la creación y gestión de un parque relevante de viviendas protegidas de alquiler:



Por último, consideramos que la gestión cotidiana de un parque significativo de viviendas protegidas de alquiler es un reto que pueden asumir con seriedad y rigor las Administraciones Públicas españolas, las cuales disponen de sobrada experiencia en la gestión eficaz de sistemas de recursos y servicios tan complejos como la enseñanza, la sanidad, la seguridad social o los servicios sociales. La experiencia propia, junto a las buenas prácticas de gestión existentes en varios países de la Unión Europea y en España, pueden ser aprovechadas para diseñar, planificar e implementar planes y metodologías, flexibles y abiertas, especializadas en la gestión participativa de parques autonómicos y municipales de viviendas protegidas de alquiler.



---

# Repensando la intervención social

**Fernando Fantova**

*Doctor en Sociología*

*Consultor social*

*www.fantova.net*

---

## Sumario

- 1.** Introducción. **2.** Una actividad formal u organizada. **3.** Una actividad que pretende responder a necesidades sociales. **4.** Una actividad que pretende incidir significativamente en la interacción de las personas. **5.** Una actividad que aspira a una legitimación pública o social. **6.** Bibliografía.

### RESUMEN

*En el artículo se propone una definición de la intervención social entendida como una actividad que se realiza de manera formal u organizada, intentando responder a necesidades sociales y, específicamente, incidir significativamente en la interacción de las personas, aspirando a una legitimación pública o social. En sus diferentes apartados se van comentando cada una de estas características, desde la visión e intención de que la reflexión a partir de la práctica y el diálogo de la comunidad científica, técnica, institucional y social relacionada con la intervención social acompañen cada vez más a la intervención social (y, ojalá, la iluminen e impulsen) en su realización cotidiana y desarrollo sostenible.*

### Palabras clave:

*Intervención social, interacción, política social, bienestar social, definición, reflexión.*

### ABSTRACT

*The paper proposes a definition of social intervention understood as an activity that is performed in a formal or organised fashion, seeking to respond to social needs and, specifically, to sig-*



nificantly impact on the interaction of people, aspiring to achieve public or social legitimation. Each of these characteristics is set forth in the various sections, based on the viewpoint and intention that reflection stemming from practice and dialogue among the scientific, technical, institution and social community concerning social intervention should increasingly “accompany” social intervention (and hopefully enlighten and drive it), as it is implemented daily and developed in a sustainable manner.

**Key words:**

*Social intervention, interaction, social policy, social welfare, definition, reflection.*



# 1 INTRODUCCIÓN

Este artículo nace, finalmente, por una oportuna invitación de la revista *Documentación Social*, tras la publicación de un número dedicado, precisamente, a *repensar la intervención social* (Renes y otras, 2007). Venía, sin embargo, dando vueltas al asunto tiempo atrás, persuadido de la necesidad de que la reflexión a partir de la práctica y el diálogo de la comunidad científica, técnica, institucional y ciudadana relacionada con la intervención social acompañen cada vez más a la intervención social (y, ojalá, la iluminen e impulsen) en su realización cotidiana y desarrollo sostenible.

Parto de la constatación de que *hablamos* de intervención social. Creo que, en diferentes contextos, venimos notando la utilidad de esas palabras para referirnos a lo que hacemos, venimos distinguiendo lo que nombramos con dichas palabras y lo que nombramos con otras (como asistencia social, trabajo social, servicios sociales, protección social, gerencia social o política social) y, a la vez, vamos sintiendo la necesidad de profundizar en el concepto, perfilarlo, discutirlo, contrastarlo...

En España, Demetrio Casado, a quien considero maestro y, en todo caso, referente principal para todo lo relacionado con *estos asuntos*, señala que fueron diversas iniciativas del Colegio Oficial de Psicólogos las que pusieron, mayormente, en circulación el concepto (Casado y Guillén, 2001: 63-64). Yo diría que el momento culminante de esa aportación sería el V Congreso Estatal de Intervención Social realizado en Madrid en 1998, con alrededor de 1.000 asistentes. El propio Demetrio Casado, ya en este siglo, dirige el Seminario de Intervención y Políticas Sociales<sup>(1)</sup> y la colección denominada *Intervención Social* en la editorial CCS. Estos serían mis referentes básicos de partida<sup>(2)</sup>.

Sin embargo no sólo en España he escuchado hablar y he hablado de intervención social. Así, en los últimos quince años he tenido ocasión de trabajar

(1) [www.polibea.com/siposo](http://www.polibea.com/siposo)

(2) Hay que anotar también, últimamente, el uso del concepto en convenios colectivos, el primero de los cuales es el firmado en Bizkaia (GIZARDATZ y otras, 2006), si bien, con independencia de la definición que se utiliza en ellos, adoptan como ámbito funcional uno bastante restringido (comparando con el que abarca el concepto que propondremos en este artículo) fundamentalmente porque otras partes del ámbito de la intervención social ya tenían sus propios convenios colectivos.



expresamente en torno a este concepto con diferentes organizaciones y, en particular, universidades en varios países latinoamericanos de habla hispana. Por el trabajo y la interacción que he podido mantener en el ámbito europeo, diría que es un término de poco uso en habla inglesa y de utilización mayor (y emergente) en el contexto francés o italiano, similar en intensidad y contenido, podría decir, a la que tiene en el contexto español.

Sea como fuere, a mi entender no contamos con una definición clara y consensuada de intervención social. Se utiliza la expresión y creo que, basándonos en su uso, podemos llegar a perfilar una definición aceptable y, sobre todo, útil pero también es cierto que no faltan la ambigüedad y la confusión en lo que escribimos y leemos sobre la intervención social. De ahí esta modesta aportación a la construcción del concepto que someto, lógicamente, a la consideración de quienes tengan la amabilidad de leerla.

Así, propongo denominar intervención social a aquella actividad que:

- se realiza de manera formal u organizada,
- intentando responder a necesidades sociales y, específicamente,
- incidir significativamente en la interacción de las personas,
- aspirando a una legitimación pública o social.

## 2 UNA ACTIVIDAD FORMAL U ORGANIZADA

En primer lugar diremos que su carácter formal u organizado permite diferenciar la intervención social del apoyo natural de la familia o de iniciativas informales de la comunidad. Los efectos o consecuencias de la intervención social que se realiza en un centro de día, con un programa de intervención comunitaria o mediante la *asistencia personal* pueden parecer similares a los que se obtienen mediante el apoyo o actuación de un sistema familiar, un grupo de amistad o una dinámica comunitaria de participación o solidaridad. Sin embargo en los primeros casos hablamos de intervención social y en los segundos no.

Hacer esta distinción no supone, sino todo lo contrario, desconocer la enorme importancia de esos *bienes relacionales primarios* (Donati, 1999: 123)<sup>(3)</sup> que provienen de los apoyos familiares y las redes comunitarias. Precisamente una

(3) Tomamos de Donati su reflexión sobre los bienes relacionales, es decir, aquellos que no pueden ser exigidos como derecho al Estado ni objeto de compraventa en el mercado sino que pueden únicamente ser coproducidos en las redes informales (bienes relacionales primarios) o en denominado tercer sector o sector no lucrativo (bienes relacionales secundarios o colectivos).



de las razones por las que es importante establecer la diferencia entre los apoyos o redes naturales o informales y la intervención social (formal y organizada) es la de la necesidad de analizar correctamente las posibilidades de interacción entre ambas realidades: no es lo mismo una intervención social que inhiba o desincentive el apoyo natural y la solidaridad comunitaria que otra que potencie y de soporte a dichas dinámicas informales<sup>(4)</sup>.

La intervención social, desde nuestro punto de vista, va configurándose como tal en la medida, justamente, en que se va diferenciando del acompañamiento informal, en la medida en la que va mostrando fehacientemente que aporta un *valor añadido* significativamente diferente del que entrega el apoyo natural que tiene lugar en las familias y comunidades. Ello ocurre, seguramente, en la misma medida en que va tecnificándose, va siendo soportada por el conocimiento y, al menos en buena medida, va profesionalizándose. Posiblemente en este momento histórico la intervención social se juega su identidad y futuro, precisamente, en esa relación y diferenciación dialógica (relacional) y dialéctica (tensional) con el apoyo informal y las redes comunitarias.

No estamos hablando, en todo caso, de un fenómeno especial o nuevo, pues la intervención educativa o la intervención sanitaria (por citar dos) también surgieron y se diferenciaron de un modo similar. También hubo un tiempo en el que la sociedad no reconocía el valor y la diferenciación de una intervención educativa (o sanitaria, por seguir con los mismos ejemplos) formalizada u organizada frente a lo que las redes familiares y comunitarias podían brindar a sus miembros. En realidad cabe señalar que, en última instancia, todas las ramas de actividad (tanto económica como social) se han ido formalizando, organizando, tecnificando, profesionalizando a partir de actividades comunitarias, informales...

### 3 UNA ACTIVIDAD QUE PRETENDE RESPONDER A NECESIDADES SOCIALES

Hemos establecido, en segundo lugar la referencia a las necesidades sociales y hemos de esclarecer, para empezar, el concepto de necesidad. Estamos hablando de necesidades humanas, no entendidas como *carencias sentidas* por las personas sino, en un sentido más amplio y complejo, refiriéndonos a todos aquellos *bienes* (tangibles o intangibles) que permiten a las personas desarrollarse integralmente y mejorar su calidad de vida.

(4) Josep María RUEDA subraya la *autoridad* y *exterioridad* propias de la intervención social, planificada y basada en el conocimiento científico-técnico y, por todo ello, diferente de la acción social o movimientos sociales (él utiliza estos términos) que surgen de la propia comunidad buscando la resolución de problemas y el cambio social (Rueda, 1988: 255).



Parafraseando a Amartya Sen diríamos que, cuando hablamos de necesidades humanas no nos fijamos tan sólo en una serie de recursos generales (que pudieran o no estar a disposición de las personas) sino, más allá, en las oportunidades reales (la libertad real) o las capacidades que las personas tienen para convertir dichos recursos en funcionamientos que consideran valiosos<sup>(5)</sup>.

Por otra parte, aunque debemos intentar distinguir «entre necesidades universales y satisfactores de relatividad cultural» (Doyal y Gough, 1994: 29) y sabemos que las necesidades humanas están enraizadas de manera más directa o indirecta en nuestro *equipo biológico de base*, no cabe olvidar que se construyen en interacciones sociales y que en esa *construcción social de la necesidad* tienen un papel de primera importancia, justamente, las respuestas que reciben y, en todo caso, el contexto económico, político, cultural y social en que las personas, portadoras y constructoras de las necesidades, se encuentran.

La referencia a las necesidades nos parece más adecuada, en todo caso, que la referencia a los *problemas*, que no es infrecuente en las definiciones de intervención social (Sánchez Vidal, 1999: 74)<sup>(6)</sup>. Tomemos el ejemplo de la intervención educativa, que no entiende que hay un *problema educativo* (sino una *necesidad educativa*) cuando una niña o niño de tres años no sabe leer. El concepto de necesidad me parece más útil que el de problema para dar cobertura, especialmente, a las importantes actividades o dimensiones de prevención y promoción en el ámbito de la intervención social<sup>(7)</sup>. Por otra parte, me parece clave, conceptual y estratégicamente, vincular la intervención social a un fin perseguido o a un bien protegible (como veremos más tarde) que se exprese en positivo y de forma universalizable, de modo que todo el mundo pueda beneficiarse (y comprender que puede beneficiarse) de la intervención social. Eso ha venido ocurriendo, entiendo, con otras ramas de la acción pro bienestar, a las que me referiré más tarde.

Una vez comentado el concepto de necesidad, veamos a que nos queremos referir cuando hablamos de necesidades sociales. Ciertamente no se quiere señalar que dichas necesidades no sean individuales, pues entendemos que no

(5) Las aportaciones de Sen, muy tenidas en cuenta por Naciones Unidas para sus estudios sobre el desarrollo humano, nos han ayudado a comprender mejor la diversidad entre las personas a la hora de entender lo que es su calidad de vida, así como a vincular adecuadamente conceptos como libertad, capacidad, accesibilidad y calidad de vida a la hora de entender y abordar la intervención social en toda su complejidad.

(6) Aunque mencione a Sánchez Vidal como ejemplo de definición de la intervención social con referencia a problemas (referencia que propongo superar), deseo, sin embargo, señalar que, en conjunto, considero sus aportaciones sobre y para la intervención social entre las más valiosas y útiles en el contexto español.

(7) Ferran Casas considera un avance histórico el que, a partir de los años sesenta, haya empezado a cambiar la «lógica de la intervención sobre la base de constructos connotados negativamente» (Casas, 2003: 89). Une esta reflexión con la crítica, que comparto, a la tendencia que tenemos las personas, muchas veces, a dicotomizarnos en grupos (personas payas y gitanas, autóctonas e inmigrantes, adultas o menores...), con resistencias a reconocer las similitudes intergrupales y las diferencias intragrupalas. No tengo duda de que está poniendo el dedo en una llaga bien profunda de nuestra intervención social.



hay otro portador (en última instancia) de las necesidades humanas (y, consiguientemente, de los derechos humanos) que el individuo<sup>(8)</sup>. Lo que queremos decir es que la respuesta a dichas necesidades importa e implica, de alguna forma especial, a la colectividad, a la sociedad. Se quiere decir que la respuesta a dichas necesidades tiene especial valor para construirnos como colectividad, como sociedad<sup>(9)</sup>.

Habría un paralelismo entre el concepto de necesidades sociales y el de política social (o políticas sociales)<sup>(10)</sup>. Cuando hablamos de necesidades sociales y de políticas sociales estamos pensando en un ámbito de actividades (al que también solemos referirnos con el concepto de bienestar social) que, convencionalmente, en un determinado contexto social, se consideran especialmente protegibles o valiosas para los miembros de una colectividad<sup>(11)</sup>. En sociedades de mercado, como las nuestras, se trataría de necesidades y actividades que, colectivamente, decidimos, al menos en alguna medida, no dejar al libre juego del mercado. Por eso cabe hablar de *desmercantilización* (Esping-Andersen, 2007), en el sentido de que se trata de necesidades que deseamos obtengan, en alguna medida, respuesta con independencia de la solvencia en el mercado de las personas que las tienen.

La principal manifestación de esa estrategia de desmercantilización es la existencia de políticas y sistemas públicos que buscan dar respuesta a determinadas necesidades. Si nos fijamos, las grandes políticas o sistemas públicos en los sistemas de bienestar se crean con referencia a una determinada necesidad social o bien protegible: la salud (para el sistema sanitario), el aprendizaje (para el sistema educativo), el trabajo (para las políticas de empleo), el cobijo (para las políticas de vivienda)<sup>(12)</sup>...

Por lo demás, existiría una *política de cierre* del sistema de bienestar (o *comodín*, si se permite la metáfora) que sería la política (o las diferentes políticas) de garantía de ingresos o, en todo caso, de entrega de subsidios o prestaciones económicas. Si nos fijamos, cuando nos dan dinero (sea en un esquema contri-

(8) Eso no quiere decir que no pueda, analógicamente, hablarse de necesidades o derechos de las familias o de otros sistemas sociales. A mi juicio, sin embargo, el contenido y la fuerza de las palabras necesidad y derecho no son comparables cuando las aplicamos al sujeto individual y cuando lo hacemos con sujetos colectivos. En todo caso, soy consciente de que se trata de una cuestión controvertida.

(9) El valor de referencia sería el de la igualdad (de oportunidades y trato y, consiguientemente, la no discriminación), pues tener iguales derechos sería condición necesaria para la cohesión social, para la construcción social, para la común y compartida ciudadanía social.

(10) Y, podríamos decir, también *gasto social*.

(11) Si colocamos la política social al nivel de gobierno y la intervención social al nivel operativo, en medio estaría la gestión social o gerencia social, entendida como gestión o gerencia especializada en el ámbito de la política o la intervención social, aunque hay que subrayar que en el uso real de estos tres términos (política social, gestión social, intervención social), la amplitud del ámbito de actividad que se abarca puede ser mayor o menor en cada uno de los niveles en diferentes contextos.

(12) Del el sistema o la política de servicios sociales, que es el que más nos interesa en este artículo, hablaremos más adelante.



butivo de Seguridad Social o en marcos de carácter no contributivo dentro o fuera de ella) se parte del supuesto de que, con ese dinero, *podremos ir al mercado* para dar respuesta a determinadas necesidades (alimentación, vestido...) no cubiertas por las otras políticas o sistemas orientados cada uno de ellos a necesidades específicas mediante sus actividades específicas.

Sea como fuere, en cada contexto y momento podemos encontrar diferentes *mix de bienestar* en cada una esas ramas o ámbitos de los que venimos hablando, es decir, diferentes repartos e interrelaciones en lo relativo a la participación de las esferas pública, mercantil, voluntaria y comunitaria. Lo único común al ámbito de lo que llamamos bienestar social es que habrá (o se reclamará) un significativo grado de desmercantilización y, por lo tanto, de compromiso colectivo en la respuesta a unas determinadas necesidades (y no a otras). Es decir, que se entenderá, como decíamos, que la respuesta a dichas necesidades debe implicar o involucrar de alguna manera a la colectividad.

Por último, se ha de decir que, por lo dicho hasta el momento, para que la intervención social (como otras actividades) pueda, cabalmente, tener lugar, habrá de establecerse la existencia de la necesidad con algún tipo de criterio normativo o comparativo (usualmente con componentes técnicos, administrativos y políticos), lo cual no quiere decir que la *necesidad sentida* o la *demanda expresada* no sean tomadas en cuenta. La intervención social asume, normalmente, esa tensión que supone establecer la existencia de la necesidad (antes o después de la demanda o en ausencia de ella)<sup>(13)</sup>. Dicho de otra manera, la demanda (y menos aún la demanda económicamente solvente) ni es condición necesaria ni es condición suficiente y se exige, como en otras actividades, algún tipo de prescripción (con sus dimensiones más o menos técnicas, administrativas y políticas) para que pueda darse la intervención.

## 4 UNA ACTIVIDAD QUE PRETENDE INCIDIR SIGNIFICATIVAMENTE EN LA INTERACCIÓN DE LAS PERSONAS

Ciertamente en algunos contextos se ha hablado y se habla de intervención social para referirse a todo el campo que acabamos de dibujar, a todo el conjunto de esa acción pro bienestar que hemos colocado bajo el paraguas de la política social. Un ámbito para el que en ocasiones se utiliza también el concepto de *protección social*<sup>(14)</sup>. Sin embargo, lo más frecuente es que entendamos que cuando se habla de intervención social estamos hablando de *una parte* de ese *todo*.

(13) De ahí, también, la tensión entre *calidad técnica* y *calidad percibida*.

(14) Diría que el concepto de protección social nos remite a riesgos o contingencias, es decir, a una cierta idea de *políticas pasivas* o reactivas, de medidas o prestaciones que se establecen por si ocurre algo *fuera de lo normal* (Holzmann y Jørgensen, 2000).



Una opción para identificar esa parte sería decir que hablar de intervención social es lo mismo que hablar de *servicios sociales*. Sin embargo tampoco esta opción me parece deseable, porque el concepto de servicios sociales, concretamente en España, está muy asociado a una determinada realidad institucional regulada legalmente y la intervención social (y el uso de esa expresión) desborda, a mi entender, ese ámbito<sup>(15)</sup>. La opción que se propone aquí es la de entender que, en general, lo que se hace en España en el ámbito de los servicios sociales sería intervención social<sup>(16)</sup>, pero que también son intervención social actividades diferentes, que se hacen fuera de ese ámbito.

Sea como fuere, tanto para los servicios sociales como para la intervención social en general propongo entender que el bien protegible, la finalidad específica, la necesidad social a la que dan respuesta es la *interacción*. Como esta es una idea bastante extraña, intentaré explicar a qué me refiero. Tomemos el ejemplo de la intervención sanitaria. En ese caso el bien protegible, la finalidad específica, la necesidad social de referencia no es otra que la salud. Claro que la salud depende de muchos fenómenos y actuaciones, pero nos parece tan importante que hemos creado toda una rama de actividad (y, en nuestra sociedad, un sistema público en su seno) para conservarla, mejorarla, buscarla...

Pues bien, existe otro bien muypreciado que yo propongo llamar interacción y que podríamos definir como el ajuste entre la capacidad de desenvolvimiento autónomo de la persona en sus entornos vitales y el apoyo social disponible a través de los vínculos familiares, convivenciales, comunitarios o sociales en general. Propongo la palabra interacción porque permite hacer referencia tanto a lo que la persona hace como al apoyo o ayuda que recibe gracias a los vínculos informales que mantiene. Lo relevante no sería tanto el que la persona sea más o menos autónoma (pensemos en el bebé humano) o disponga de muchos o pocos vínculos (pensemos en el ermitaño) sino el ajuste entre autonomía personal e integración relacional en cada contexto y momento del ciclo y el proyecto vital de cada persona<sup>(17)</sup>.

(15) Hemos de seguir con interés el tratamiento de la cuestión de los denominados *servicios sociales de interés general* en la Unión Europea. En la definición que se está manejando al respecto se están incluyendo los que en España denominamos servicios sociales pero también programas de garantía de rentas ante contingencias como la enfermedad o la jubilación o los de *vivienda social* (CCE, 2006: 4).

(16) Entiendo que en España se está produciendo un proceso (que debe intensificarse, a mi juicio) de decantación y delimitación de los servicios sociales y, consiguientemente, de distinción entre los servicios sociales propiamente dichos y diferentes prestaciones y actividades que, si bien se gestionan, en un momento dado, desde los sistemas u organizaciones de servicios sociales, no son propiamente servicios sociales sino que pertenecen a otras ramas de la acción pro bienestar tales como la intervención en el campo del empleo, la vivienda, la garantía de ingresos...

(17) De hecho, si nos escoramos mucho por el lado de la autonomía personal nos encontramos con la intervención sanitaria o educativa (claves para alcanzarla, mantenerla o recuperarla) y si nos vamos mucho por el lado de la integración comunitaria llegando a lo que llamaríamos *inclusión social*, nos encontramos fácilmente en el ámbito del empleo, la vivienda, la garantía de ingresos... Sin embargo, sin escorarse para ninguno de los lados, hay, estimo, un ámbito propio y consistente, central para los servicios sociales y la intervención social, formulable en positivo y universalizable: el de la interacción.



Desde mi punto de vista lo que hacen los servicios sociales es incidir en lo que tiene que ver con la interacción. Por más que nuestra mirada (recordemos la cita de Ferrán Casas) esté acostumbrada a ver grandes diferencias entre la intervención social con «personas mayores en situación de dependencia», «menores inmigrantes sin compañía», «mujeres maltratadas», «personas con discapacidad», «personas en situación de exclusión social», «familias desestructuradas», «barrios desfavorecidos»... creo que lo que hacemos básicamente en todos esos casos es trabajar en relación con la autonomía personal e integración comunitaria, con eso que propongo llamar *interacción*.

Esta conceptualización permite a los servicios sociales, a mi juicio, asumir su historia, su actividad y su compromiso con los denominados *colectivos vulnerables* (algunos de los cuales acabo de mencionar) y, a la vez, posicionarse en relación con un referente positivo (un bien: la interacción), una necesidad universal (o universalizable), es decir, una necesidad que todas las personas pueden sentir o tener en diferentes momentos de su vida. A la vez, ayuda a los servicios sociales a *devolver* a las otras ramas de actividad su indelegable responsabilidad para con todas las personas (y también para con los miembros de esos colectivos vulnerables).

Con esta visión, a mi entender, los servicios sociales se alejan, con más claridad, de poder ser entendidos como *asistencia social*, concepto con innegables connotaciones de intervención residual (y con contenidos materiales que rebasaban el ámbito de los servicios sociales para entrar en otras ramas de la acción pro bienestar). No serán, si se permite el símil ciclista, el *camión escoba* para las personas que quedaban excluidas de la protección o bienestar que proporcionaban las otras ramas o sistemas, supuestamente *universales* y *normalizados*.

Del mismo modo, se configura la intervención social como una actividad en la que procede la colaboración y el mestizaje entre diferentes disciplinas y profesiones (aceptando la centralidad histórica del trabajo social y la actual pujanza de la educación social, pero asumiendo que ninguna *tribu*, por sí sola, podrá dar respuesta a los retos que hoy tienen planteados los servicios sociales y la intervención social en general).

Propondría, entonces, hablar de servicios sociales, al menos en el caso español, para ese conjunto de actividades relacionales, de servicios personales que se configuran como una de las ramas de la acción pro bienestar (y que, en definitiva, vienen reguladas por las correspondientes leyes) y que, en mi definición, tienen como referente la interacción. El concepto de intervención social, para mí, conservando ese referente e incluyendo todo lo que recoge este con-



cepto de servicios sociales, nos serviría para referirnos a un ámbito más amplio y, en algunas ocasiones, mucho más amplio<sup>(18)</sup>. Me explicaré.

En un contexto como el español no cabe pensar que las personas que trabajan en el sistema educativo, en el sistema sanitario o en la Seguridad Social se reconozcan en el concepto de intervención social. Nadie diría en España que la cirujana que opera en un hospital, el profesor de un instituto o la funcionaria de la oficina del paro se dedican a la intervención social. Ello no quiere decir, sin embargo, que actividades de carácter sanitario, educativo o de garantía de ingresos (entre otras) no puedan, legítimamente, ser consideradas como intervención social. Por ello podemos hablar, seguramente, de lo socio-sanitario, lo socioeducativo, lo sociolaboral, lo sociohabitacional... La propuesta conceptual sería que, para que podamos hablar de intervención social, tiene que haber una contribución identificable y significativa en lo que tiene que ver con la interacción, con el ajuste entre autonomía personal e integración comunitaria.

Esta definición nos permitirá hacer, en diferentes contextos, un uso más o menos abarcador del concepto de intervención social. Así, por ejemplo, es lógico que en países latinoamericanos con sistemas de bienestar menos formalizados y subdivididos y contextos sociales de mayor desigualdad y exclusión que las que tenemos en España, el concepto de intervención social acoja en su seno realidades más amplias. Por decirlo con un nuevo ejemplo, es mucho más probable que el proceso de pavimentado de una calle pueda ser considerado *intervención social* en un barrio de invasión del sur de Quito que en la Gran Vía de Bilbao. Por tanto, con independencia de otras dimensiones o componentes que pueda tener una intervención, propongo denominarla *intervención social* cuando la aportación en relación con la interacción sea especialmente relevante o relativamente prioritaria, cuando la conservación, construcción o reconstrucción de la capacidad personal y el vínculo relacional (en la relación dialógica y dialéctica entre autonomía e integración) sea relativamente central o clave<sup>(19)</sup>.

Por todo lo que estamos diciendo, la intervención social tiende a ser, en general, microsocia. Al ser la interacción el fin y el medio de la intervención social, diría que ésta tiende a realizarse, más bien, cara a cara. Por ello considero que nos encontramos en un momento clave para el desarrollo de los servicios

(18) No vemos especial diferencia entre el concepto de acción social y el de intervención social. *Action sociale* es un término bastante utilizado en francés sustituyendo en muchas ocasiones al más clásico de *aide sociale* (ayuda social), bastante equivalente al muy utilizado en inglés *social care*.

(19) Ello sin olvidar nunca que siempre habrá una tensión entre esta utilización restringida que propongo para el concepto de intervención social y la utilización más amplia que antes mencionaba y que lo llevaría a abarcar todo el campo de lo que hemos llamado acción pro bienestar, todo el campo regulado e impulsado por la política social.



sociales y de la intervención social en general, porque toda una serie de rápidos e intensos cambios sociales han puesto de manifiesto las limitaciones de las grandes políticas *macro* (sin duda necesarias pero torpes ante la creciente diversidad e individualización propias de la *modernidad líquida*) (Bauman, 2002) y la necesidad de una intervención *micro* proactiva y competente.

Ciertamente la intervención social puede adquirir un carácter asistencial de tipo más bien paliativo, puede incorporar componentes de tipo más promocional o habilitador (orientados a conseguir aprendizajes) o pretender, más bien, cambios en las situaciones y estructuras sociales (o, al menos, microsociales) en clave, por ejemplo, de prevención o equiparación de oportunidades. En realidad solemos encontrar mezcladas todas esas dimensiones. Precisamente por su carácter interactivo y relacional, no sólo las personas, sino también las familias y comunidades son entendidas como destinatarias de la intervención. Por lo mismo, podemos decir que los efectos de la intervención social no se agotan en el individuo sino que tienen o deben tener, siempre, relevancia colectiva, significado colectivo, impacto colectivo.

## 5 UNA ACTIVIDAD QUE ASPIRA A UNA LEGITIMACIÓN PÚBLICA O SOCIAL

Por último, al referirnos a una legitimación pública o social aludimos al hecho de que la definición y la delimitación de las necesidades a las que ha de dar respuesta la intervención social (como las del conjunto de la acción pro bienestar) tienden a ser consideradas, en mayor o menor medida, como un asunto de responsabilidad pública o, al menos, social y de ahí se deriva la expectativa de una mayor o menor, según los casos, regulación y también de un mayor o menor sostenimiento de la intervención social por parte de los poderes públicos o el cuerpo social.

Esta característica diferencia a la intervención social de la acción (propia o netamente) política. Obvio que la intervención social tiene una dimensión política, pero ésta no es la dimensión principal o central. La intervención social aspira a una legitimación y aceptación más amplia y compartida que la acción política que, por definición, está sometida a la controversia partidaria. De igual modo, si bien puede existir y tener importancia, la ventaja competitiva en términos de mercado no puede ser la fuente de legitimación principal de una organización dedicada a la intervención social.

Vinculada a esta cuarta característica está la condición paradójica de la intervención social como subsistema social al que se *encomienda* el trabajo por la autonomía y la integración por parte de un sistema social que es estructural-



mente alienante y excluyente. Quienes nos dedicamos a la intervención social vivimos de muchas maneras esa cierta *trampa* (si se permite la expresión) que supone recibir el encargo y el apoyo por parte de un sistema, del que somos parte y que es el mismo sistema que desencadena, en cierto modo, los problemas o retos que, en muchos casos, tenemos que resolver o abordar<sup>(20)</sup>.

La intervención social, paradójicamente, se encuentra frecuentemente con que desencadena efectos no deseados y, no pocas veces, de signo opuesto a los pretendidos y, entre ellos, no es el menor el de provocar o favorecer en sus destinatarias y destinatarios comportamientos o situaciones de pasividad, oportunismo o dependencia que, además de ser contrarios a los fines de la intervención y las políticas sociales, contribuyen a deslegitimarlas en determinadas circunstancias. Otro tipo de efectos no deseados frecuentes son los que tienen que ver con la estigmatización y segregación que la intervención social (como otras ramas de la acción pro bienestar) puede provocar cuando de forma deliberada o inadvertida se focaliza de forma no idónea o pertinente sobre un determinado segmento social. En realidad estamos hablando de la delicada y compleja interfaz entre la intervención formal y el tejido social y, también, de las potencialidades y los límites de la intervención social.

A mi modo de ver el enfoque comunitario y el pluralismo del bienestar son dos de las claves que pueden permitir, al menos en alguna medida, hacer frente a estas paradojas y trampas de las que hablamos (Herrera y Castón, 2003). El enfoque comunitario propone que la intervención social formal se diseñe y realice de modo que contribuya en lo posible a fortalecer los apoyos y redes sociales y comunitarias (mediante la aplicación de principios como los de proximidad, continuidad de cuidados, normalización, integración, personalización, globalidad, autonomía, autogestión...). La idea de pluralismo del bienestar plantearía que debe haber sinergias (efectos multiplicadores recíprocos) entre la responsabilidad pública y la responsabilidad social, otorgando al tercer sector un importante papel de mediador y dinamizador entre el sector público, la comunidad y el mercado (Vidal, 2006: 29).

## 6 BIBLIOGRAFÍA

ALEMÁN, M. C., y GARCÉS, J. (Directores) (1996): *Administración social: servicios de bienestar social*. Madrid, Siglo XXI.

(20) Sánchez Vidal hace referencia a la *doble cara* de la intervención social que puede ser vista, simultáneamente, como encarnación del proyecto moderno de emancipación e ilustración orientado al cambio social a favor de la justicia y, a la vez, como encargada del *trabajo sucio* de hacer más tolerable el sufrimiento y la desorganización creadas, estructuralmente, por el sistema político, económico y social (Sánchez Vidal, 1999: 29).



- ALIENA, R. *Descenso a Periferia. Asistencia y condición humana en el territorio de lo social*. Valencia: Nau Llibres/Universitat de València, 2005.
- ANHEIER, H., y otras. *Social services in Europe: an annotated bibliography*. Frankfurt, Observatory for the Development of Social Services in Europe, 2003.
- ARRIBA, A. «Las reformas de la protección social frente a la pobreza: asistencia social y garantía de mínimos». En RODRÍGUEZ CABRERO, G., y otras: *Actores sociales y reformas del bienestar*. Madrid: CSIC, 2005, pp. 115-143.
- BAUMAN, Z. *Modernidad líquida*. Buenos Aires: Fondo del Cultura Económica, 2002.
- BERMEJO, J. C., y BELDA, R. M. *Bioética y acción social. Cómo afrontar los conflictos éticos en la intervención social*. Maliaño: Sal Terrae, 2006.
- BUENO ABAD, J. R. «La intervención psicosocial ante los escenarios de exclusión» en TEZANOS, J. F. (Editor): *Tendencias en exclusión social y políticas de solidaridad*. Octavo foro sobre tendencias sociales. Madrid: Sistema, 2005, pp. 101-119.
- CARBALLEDA, A. J. *La intervención en lo social. Exclusión e integración en los nuevos escenarios sociales*. Buenos Aires: Paidós, 2002.
- CASADO, D. *Reforma política de los servicios sociales*. Madrid: CCS, 2002.
- CASADO, D., y FANTOVA, F. (Coordinadores). *Perfeccionamiento de los servicios sociales. Informe con ocasión de la Ley sobre autonomía y dependencia*. Madrid: Cáritas Española, 2007.
- CASADO, D., y GUILLÉN, E. *Manual de servicios sociales*. Madrid: CCS, 2001.
- CASAS, F. «Retos actuales de la psicología de la intervención social». En RODRÍGUEZ ROCA, J., y ALONSO VAREA, J. M. (Coordinadores). *Repensar la intervención social: los escenarios actuales y futuros*. Barcelona: Col.legi Oficial de Psicòlegs de Catalunya, 2003, pp. 87-98.
- CCE (Comisión de las Comunidades Europeas). *Comunicación de la Comisión. Aplicación del programa comunitario de Lisboa. Servicios sociales de interés general en la Unión Europea*. Bruselas, 2006.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*. Montevideo, 2006.
- CORVALÁN, J. *Las concepciones de lo social y los paradigmas de la intervención en la sociedad* (mimeo), 1996.
- DONATI, P. *La ciudadanía societaria*. Granada: Universidad de Granada, 1999.
- DOYAL, L., y GOUGH, I. *Teoría de las necesidades humanas*. Barcelona: Icaria/Fuhem, 1994.
- ESPING-ANDERSEN, G. «Prioridades del Estado de bienestar para la Europa del siglo XXI». En *Ekonomi Gerizan*, núm. XIV, 2007, pp. 90-111.



- FANTOVA, F. *Manual para la gestión de la intervención social. Políticas, organizaciones y sistemas para la acción*. Madrid: CCS, 2005a.
- *Tercer sector e intervención social. Trayectorias y perspectivas de las organizaciones no gubernamentales de acción social*. Madrid: PPC, 2005b.
- FERNÁNDEZ GARCÍA, T., y ALEMÁN, C. *Introducción al trabajo social*. Madrid: Alianza Editorial, 2003.
- GARCÍA ROCA, J. *Público y privado en la acción social: del Estado de bienestar al Estado Social*. Madrid: Popular, 1992.
- GIL CALVO, E. *El eclipse del capital social* ([www.attacmadrid.org](http://www.attacmadrid.org)), 2006.
- GIZARDATZ y otras. *Convenio colectivo del sector de intervención social*. Bilbao, 2006.
- GRANOVETTER, M. S. «La fuerza de los vínculos débiles». En *Política y Sociedad*, núm. 33, 2000, pp. 41-56.
- HAMZAOUI, M. *El trabajo social territorializado. Las transformaciones de la acción pública en la intervención social*. Valencia: Nau Llibres/Universitat de València, 2005.
- HERNÁNDEZ ARISTU, J. *Trabajo social en la postmodernidad*. Zaragoza: Libros Certeza, 2004.
- HERRERA, M., y CASTÓN, P. *Las políticas sociales en las sociedades complejas*. Barcelona: Ariel, 2003.
- HERRERA, M., y ALEMÁN, C. «La intervención social en una sociedad reticular». En *Papers*, núm. 81, 2006, pp. 229-247.
- HOLZMANN, R., y JØRGENSEN, S. *Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá* ([www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)), 2000.
- JOLONCH, A. «Dels marges al cor de la societat: contradiccions i reptes en la lluita contra la exclusió social». En *Idées*, núm. 8, octubre-diciembre, 2000.
- LAPARRA, M., y AGUILAR, M. «Intervención social y exclusión». En *Cáritas: Políticas sociales contra la exclusión social. Actas del simposio*. Madrid, 1997.
- LÓPEZ CABANAS, M., y CHACÓN, F. *Intervención psicosocial y servicios sociales. Un enfoque participativo*. Madrid: Síntesis, 1997.
- MUNDAY, B. *European social services: a map of characteristics and trends* ([www.coe.int](http://www.coe.int)), 2003.
- PAZ RUEDA, A. L., y UNÁS, V. «Fisuras en los discursos de la intervención social contemporánea». En *CS*, núm. 1, 2007, mayo, pp. 216-237.
- RENÉS, V., y otras. «Realidad, pensamiento e intervención social». En *DOCUMENTACIÓN SOCIAL*, núm. 145, 2007, pp. 11-36.
- RUEDA, J. M. «Acción e intervención social planificada: movimientos urbanos y desarrollo comunitario». En MARTÍN GONZÁLEZ, M., y otros. *Psicología comunitaria*. Madrid: Visor, 1988, pp. 253-272.



RUIZ BALLESTEROS, E. *Intervención social: cultura, discursos y poder. Aportaciones desde la antropología*. Madrid: Talasa, 2005.

SÁNCHEZ VIDAL, A. *Ética de la intervención social*. Barcelona: Paidós, 1999.

SEN, A. *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid: Alianza Editorial, 1992.

SMALE, G. y otras. *Problemas sociales y trabajo social*. Madrid: Morata, 2003.

VIDAL, F. (Director) *V informe FUEM de políticas sociales. La exclusión social y el Estado de bienestar en España*. Madrid: Fundación Hogar del Empleado, 2006.



# Las finanzas internacionales y el desarrollo

Pedro José Gómez

[pjgomez@ccee.ucm.es](mailto:pjgomez@ccee.ucm.es)

## Sumario

1. ¿Qué es el sistema monetario y financiero internacional?
2. Las fuentes o canales de financiación del desarrollo y sus características.
3. Evolución de los flujos financieros en las últimas décadas.
4. Los grandes problemas financieros desde la perspectiva del Sur.
5. Conclusión.

## RESUMEN

*El presente artículo intenta presentar de forma panorámica la problemática que afrontan los países menos desarrollados en materia de financiación. Para ello, se describen, en primer lugar, los elementos básicos del sistema financiero internacional y la importancia que tiene su buen funcionamiento para impulsar un crecimiento económico sostenido. En segundo término, se analizan los distintos cauces a través de los cuales se canaliza el ahorro desde las economías excedentarias hacia los países empobrecidos, señalando los pros y contras que presenta cada modalidad de financiación tanto para los agentes donantes como para los receptores de los recursos. En tercer lugar, se presenta sintéticamente la evolución de la financiación al desarrollo desde la segunda guerra mundial hasta nuestros días, para concluir con la enumeración de los principales desafíos que, en este terreno, tiene que afrontar la comunidad internacional si quiere que los Objetivos del Milenio sean algo más que una declaración puramente retórica. El artículo sostiene que la superación del subdesarrollo no es una cuestión exclusivamente financiera pero, al mismo tiempo, defiende la importancia de mejorar sustancialmente esta dimensión del actividad económica para reducir la plaga de la pobreza absoluta y concluye que, en esta compleja materia, las responsabilidades están muy repartidas entre los países desarrollados, los no desarrollados y los Organismos Internacionales.*



**Palabras clave:**

*Financiación, desarrollo, cooperación, ayuda al desarrollo, préstamos internacionales, inversión directa, regulación monetaria, remesas, Objetivos del Milenio, deuda externa.*

**ABSTRACT**

*This paper aims to present an overview of the problem facing less developed countries when it comes to securing financing. Accordingly, it begins by describing the basic elements of the international financial system and the importance of its smooth operation as a driver of sustained economic growth. It then looks at the various channels for savings, from economies with surpluses to poor countries, pinpointing the pros and cons for each financing model from the standpoint of both donors and recipients. Thirdly, it summarises the evolution of development funding since the Second World War, and concludes by listing the main challenges facing the international community in this connection if indeed the Millennium Goals are to be anything more than empty rhetoric. The paper sustains that overcoming underdevelopment is not a purely financial matter, but at the same time it highlights the importance of substantially improving this aspect of economic activity to reduce the plague of absolute poverty, and it concludes that, in this complex matter, responsibilities are shared between developed countries, developing countries and international bodies.*

**Key words:**

*Financing, development, cooperation, development aid, international loans, direct investment, monetary regulation, remittances, Millennium Goals, foreign debt.*



Dentro del VI seminario de Doctrina Social de la Iglesia organizado por el Instituto Social León XIII de la Universidad Pontificia de Salamanca, se me invitó amablemente a reflexionar sobre la problemática financiera a la que se enfrentan los países del Sur en la actualidad. El tema se abordaba dentro de la 4.<sup>a</sup> sesión que también afrontaba la dimensión comercial de las relaciones económicas Norte-Sur y que desarrolló Teresa Cavero Gómez, del departamento de estudios de INTERMON.

Desde luego, no hace falta ser un experto en economía internacional para saber que los países subdesarrollados necesitan abundantes recursos con el fin de realizar las inversiones imprescindibles para impulsar el desarrollo. Las infraestructuras sociales y productivas (carreteras, vías férreas, tendidos eléctricos, sistemas de distribución de agua o gas, etc.), los edificios públicos (escuelas, hospitales, oficinas), las viviendas particulares y cualquier actividad empresarial precisa de fondos invertibles. Lo que no tienen por qué saber quienes se encuentran ajenos a la investigación económica de los últimos tiempos es que hoy el análisis del subdesarrollo es mucho más complejo que el de los años 60 y 70 del siglo pasado y no hace recaer la pobreza del Sur en la falta de recursos financieros. Sigue teniendo vigencia el «círculo de la pobreza» del que hablaba Nurkse —la alta pobreza conduce a un ahorro bajo que limita, a su vez, las posibilidades de inversión y, en consecuencia, los ingresos futuros—, pero éste no es más que uno entre muchos otros problemas a los que se enfrentan las naciones menos desarrolladas<sup>(1)</sup>.

Por ejemplo, hoy parece claro que muchos países en desarrollo sí tienen cierta capacidad de ahorrar —al menos sus capas sociales medias y altas— pero que distintos mecanismos impiden que esos recursos acaben dedicándose a la inversión productiva: actitudes atesoradoras, evasión de capitales, inseguridad jurídica, falta de demanda efectiva, corrupción, consumo ostentoso, importaciones lujosas, etc.<sup>(2)</sup> No es infrecuente que los propios sistemas bancarios nacionales sean incapaces de captar el ahorro interno realmente existente y canalizarlo hacia actividades rentables que, muchas veces, pueden estar

(1) ALONSO, José Antonio. «Crecimiento y desarrollo: bases de la dinámica económica». En *Diez lecciones sobre la economía mundial*, Madrid: Civitas, 2000. En especial, pp. 56-58.

(2) Este fenómeno fue analizado ya en la década de los 50. BARAN, Paul: *La economía política del crecimiento*, México: Fondo de Cultura Económica, 1973 (1.<sup>ª</sup> ed. 1957).



siendo promovidas por personas consideradas de poca «solvencia» por el sistema bancario local. Hasta hace poco, la mayoría de las entidades financieras nacionales proporcionaban sus servicios exclusivamente a las empresas consolidadas y a las clases sociales acomodadas, sin contemplar como potenciales clientes a la mayor parte de los ciudadanos. Este hecho explica parcialmente el éxito de los programas de microcréditos y microfinanzas que se han generalizado durante las últimas décadas en tantas economías en desarrollo y que tienen como destinatarios a los más pobres<sup>(3)</sup>. En la práctica, una parte importante del ahorro nacional permanecía fuera de las instituciones intermediadoras debido a la falta de hábito bancario de la mayoría de la población. La pérdida de eficiencia económica derivada de este fenómeno y la creciente importancia de las remesas, que están recibiendo muchos países en desarrollo y que escapan a los circuitos formales, están induciendo a los gobiernos a modificar esta situación.

No obstante, el mismo sector público, que en los países económicamente avanzados desempeña un papel fundamental en la acumulación de capital y la modernización económica, parece constituir más parte del problema que de la solución en muchos Estados del Sur, especialmente en aquellos en los que la corrupción, el autoritarismo político o la falta de competencia profesional impide la adopción de una adecuada estrategia de desarrollo. Las políticas populistas que reducen el rigor presupuestario, la escasa eficacia en la gestión de los fondos públicos, las deficiencias operativas y la regresividad de los sistemas fiscales, la arbitrariedad o el desatino en la regulación macroeconómica, la inadecuada supervisión del sistema bancario, la inseguridad jurídica que padecen ahorradores e inversores o las respuestas nacionalistas ante los inversores foráneos son otras tantas patologías que merman la capacidad de los Estados para ampliar el ahorro interno y asignarlo de un modo eficiente.

El desarrollo —tal y como es entendido en la actualidad— implica *crecimiento, cambio estructural, distribución de la renta, difusión del bienestar y ampliación de las oportunidades de elección del conjunto de la población*, por lo que, ciertamente, reclama una inversión alta y duradera<sup>(4)</sup>. Con todo, la inversión es necesaria pero no suficiente para alcanzar el éxito económico. Dicho de otro modo, el subdesarrollo no es sólo cuestión de falta de dinero<sup>(5)</sup>. Hoy se subraya, además, la importancia de otros factores entre los que podemos destacar los siguientes:

(3) LACALLE, Maricruz. *Microcréditos. De pobres a microempresarios*. Barcelona: Ariel, 2002. YUNUS, Muhammad. *¿Es posible acabar con la pobreza?* Madrid: Editorial Complutense, 2007.

(4) GRIFFIN, Keith. «Desarrollo humano: origen, evolución e implicaciones». *Ensayos sobre el desarrollo humano*, IBARRA, P., y UNCE-TA, K. (Ed) Barcelona: Icaria, 2001.

(5) ALONSO, José Antonio, y FITZGERALD, Valpy. *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes*. Madrid: La Catarata, 2003.



- La cantidad y, sobre todo, la calidad de la fuerza de trabajo del país.
- La existencia de una clase empresarial emprendedora.
- El acceso y asimilación de la tecnología que cumple los estándares mundiales.
- El buen funcionamiento de los mercados de productos y factores.
- El acierto de la regulación macroeconómica realizada por los gobiernos.
- La existencia de un marco económico institucional sólido.
- La capacidad para diseñar una inserción positiva en el mercado mundial.

No hay, pues, una única «llave del desarrollo», sino un amplio conjunto de estrategias complejas más o menos acertadas que aspiran a alcanzarlo, poco a poco, y que —dependiendo de las características estructurales de cada país— implican acciones tanto hacia el interior como hacia el exterior de las economías nacionales de uno u otro tipo<sup>(6)</sup>. Es dentro de este marco donde tiene sentido preguntarse por una faceta particular del proceso: la financiación del desarrollo.

## 1 ¿QUÉ ES EL SISTEMA MONETARIO Y FINANCIERO INTERNACIONAL?

El sistema monetario y financiero constituye uno de los elementos clave de cualquier economía<sup>(7)</sup>. Simplificando mucho, podemos decir que es la parte del sistema económico que se ocupa de la *intermediación* financiera, esto es, de canalizar el ahorro del que disponen las unidades económicas con superávit hacia las que tienen déficit por sus actividades de consumo e inversión. Está constituido por el conjunto de *agentes económicos, instrumentos y mercados* que intervienen en la transformación del excedente económico en acumulación y consumo a través de un amplio abanico de actividades que afectan a la totalidad de la dinámica económica monetaria y real. El buen o mal funcionamiento de este subsistema influye en el *crecimiento*, la *eficiencia*, la *flexibilidad*, la *equidad* y la *estabilidad* de todo el sistema económico.

La función *intermediadora* permite poner a disposición de quienes desean invertir o consumir más de lo que les permiten sus recursos, el ahorro de quie-

(6) BUSTELO, Pablo. *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*. SACHS, Jeffrey. *El fin de la pobreza*. Madrid. Editorial Debate, 2006.

(7) CALVO, Antonio; CUERVO, Álvaro; PAREJO, José Alberto, y RODRÍGUEZ, Luis. *Manual de sistema financiero español*, Barcelona. Ariel, 2007.



nes ingresan más de lo que gastan a cambio —claro está— de una remuneración. De este modo, se produce una reasignación de los recursos que resulta fundamental para incrementar el crecimiento económico de un modo eficiente, es decir, empleando dichos recursos del modo en que puedan contribuir a un aumento mayor del producto. Si nos referimos al ámbito internacional, un buen sistema financiero sería aquel que pone a disposición de los países con menos ahorro interno y mayores oportunidades de inversión, el ahorro de otros países excedentarios. Al mismo tiempo, el sistema debería ser lo suficientemente flexible y eficiente como para adaptarse a las características de los agentes económicos locales, ofreciendo sus servicios al menor coste posible.

Por otra parte, al sistema financiero le compete también lo que se denomina la *regulación monetaria*. Esto es, la introducción en el circuito económico de una cantidad adecuada de dinero a fin de evitar dos posibles extremos: que aumente la inflación como consecuencia de que el flujo monetario en circulación exceda las necesidades de pagos derivadas de los intercambios económicos normales, por una parte, y, por otra, que los tipos de interés se disparen como consecuencia de una excesiva escasez de dinero, lo que traería consigo una caída en la inversión y en el consumo que frenaría, a su vez, el crecimiento. Es ésta una delicada misión que tienen encomendada los Bancos Centrales de cada país. En el plano internacional, después de la desaparición del Sistema Monetario Internacional en la primera mitad de los años 70 del siglo pasado, no existe un verdadero regulador monetario, por lo que la cantidad de dinero disponible depende de múltiples factores aleatorios. Los comportamientos de la Reserva Federal de Estados Unidos o del Banco Central Europeo inciden sin duda en la evolución monetaria internacional, si bien su actuación no pretende defender los intereses comunes de la economía mundial ni, menos aún, los de los países empobrecidos.

La tercera dimensión de la actividad del sistema financiero consiste en gestionar las *relaciones cambiarias*. Habida cuenta que en la economía mundial se producen transacciones económicas utilizando diversas divisas, resulta relevante la evolución que pueda darse entre ellas para garantizar un contexto económico de crecimiento y estabilidad. Las fluctuaciones excesivas e imprevisibles, dificultan de manera extraordinaria los intercambios internacionales (comercio, inversiones, etc.) ya que los agentes económicos no pueden calcular los ingresos y los gastos que tendrán a medio y largo plazo en términos de su moneda nacional. Después de la II Guerra Mundial, Estados Unidos y sus aliados establecieron el ya mencionado Sistema Monetario Internacional basado en un modelo de tipos de cambio fijos que pretendía impulsar el comercio transparente y evitar los movimientos financieros de carácter especulativo. Hoy las monedas flotan libremente, lo que significa que varían de valor entre



sí dependiendo básicamente de la oferta y la demanda de las mismas que se manifiesta en los mercados cambiarios.

Un cuarto y último elemento que configura los sistemas financieros se refiere al *control y supervisión de las entidades bancarias*<sup>(8)</sup>. Debido a que los bancos operan con un dinero que no es de sus accionistas y que sus actividades se basan en la confianza general de los agentes económicos en su honorabilidad, profesionalidad y solvencia, los Bancos Centrales de cada país se encargan de vigilar la correcta gestión de sus activos y pasivos. Hay que tener en cuenta que las entidades bancarias operan como nudos de enlace en la red que forman millones de ahorradores, inversores y empresas, por lo que su posible quiebra —que daría lugar a un efecto de encadenamiento— amenazaría al conjunto del sistema económico. Por desgracia, a nivel internacional no existe ni un marco normativo compartido dentro del sector, ni una supervisión directamente supranacional. Y a nadie escapa que el control nacional de las actividades exteriores de los bancos no deja de ser muy complicado en la era global.

Los *elementos* que configuran el sistema financiero son múltiples: agentes —como los bancos privados, cajas de ahorros, profesionales, intermediarios, cooperativas de crédito, bancos centrales, empresas de inversión, etc.— *instrumentos* —dinero efectivo, tarjetas, cheques, bonos, acciones, sistemas informáticos, bolsas, medios de pago, etc.— y mercados —bancario, interbancario, al contado, a plazo, cambiario, de seguros, de futuros y opciones, de inversión, etc.—. Podemos decir que uno de los síntomas más claros de la globalización económica es el aumento y diversificación de los intercambios financieros y sus modalidades. Hasta el punto de que uno de los rasgos básicos de la economía actual sea su «financiarización», es decir, la expansión creciente del circuito financiero y su relativa autonomización de la economía «real» al servicio de la cual tendría en principio que estar, pero a la que, con frecuencia, subordina<sup>(9)</sup>. De este modo, algunas estimaciones señalaban que ya al final del siglo xx, sólo el 5% de las operaciones que se materializaban en los mercados internacionales de divisas tenían que ver con operaciones reales (pagos por transacciones comerciales e inversiones directas) mientras el 95% se derivaba de operaciones financieras. «En diciembre de 1997 las reservas de todos los bancos centrales del mundo ascendían a 1,6 billones, la misma magnitud que las operaciones de los mercados cambiarios en un solo día»<sup>(10)</sup>. Y esta tendencia no ha hecho sino consolidarse en los inicios del siglo XXI.

(8) BRÖKER, Gunder, y MARTÍNEZ CORTIÑA, Rafael. *Banca y finanzas: competencia y tendencias*. Madrid: Ediciones de las Ciencias Sociales, 1990.

(9) MARTÍNEZ GONZÁLEZ-TABLAS, Ángel. *Economía política mundial. I. Las fuerzas estructurantes*. Barcelona: Ariel, 2007, capítulo 4. PALAZUELOS MANSO, Enrique. *La globalización financiera*. Madrid: Síntesis, 1998.

(10) FERRER, Aldo. «La globalización, la crisis financiera y América Latina». *Comercio Exterior*, Vol. 49, Núm. 6, México: BANCOMEXT, junio de 1999, pp. 527-536.



En el entorno económico internacional varios *organismos*, creados al finalizar la Segunda Guerra Mundial, poseen aún hoy en día una gran relevancia y, en particular, dos: el Banco Mundial (junto con los Bancos Regionales de Desarrollo) y el Fondo Monetario Internacional<sup>(11)</sup>. El primero —después de un breve período en el que se dedicó a financiar la reconstrucción postbélica— ha constituido durante más de 50 años la primera entidad oficial en otorgar créditos para financiar proyectos de desarrollo. Los países del Sur han recibido en torno a 500.000 millones de dólares en condiciones muy ventajosas. El Fondo Monetario Internacional, por su parte, ha tenido por finalidad facilitar la estabilidad financiera a escala mundial. Hasta la primera mitad de los años 70 su cometido consistió en mantener el correcto funcionamiento del Sistema Monetario Internacional. Su importancia para los países en desarrollo pasó a ser decisiva a partir de 1982, cuando se desencadenó la crisis de la deuda externa en cuyo intento de resolución desempeñó y desempeña un papel protagonista, así como en la superación de las distintas crisis financieras que se han repetido desde finales de los años 90 del siglo pasado.

Si bien es cierto que la existencia de estos organismos multilaterales ha proporcionado recursos e instrumentos que han favorecido el crecimiento económico del Sur, no es menos cierto que dichas instituciones financieras se encuentran completamente controladas por los países desarrollados dado que los votos se reparten en proporción a las cuotas aportadas por cada estado y que éstas se encuentran determinada por la capacidad económica de cada nación. Así, por ejemplo, en el año 2000, las 24 «sillas» que corresponden a los gobernadores del Banco Mundial estaban ocupadas del siguiente modo: Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia y Reino Unido disponían de un gobernador cada uno y un peso en el total de los votos del 16,49%, 7,91%, 4,52%, 4,33% y 4,33% respectivamente, mientras en el extremo contrario del poder económico, la República Democrática del Congo y otros 23 países de África, ocupaban la «silla» 24 y podían ejercer un voto ponderado conjunto del 2,01% en total<sup>(12)</sup>. La distribución del poder en el FMI es análoga. No es de extrañar que las políticas impulsadas por estos organismos sigan las directrices de los gobiernos de los países más ricos y condicionen las políticas de los países receptores desde la perspectiva de sus propios intereses.

Con todo, desde la crisis de los años 70 y, muy especialmente, tras la entrada en la época de la globalización, las *empresas privadas transnacionales* —financieras y no financieras— han pasado a protagonizar la parte más importante

(11) Para una visión introductoria a la naturaleza y funcionamiento de estas entidades: GONZÁLEZ, Sara. *Organización Económica Internacional. Relaciones y organismos fundamentales*. Madrid: Pirámide, 2002. NIETO SOLÍS, José Antonio. *Organización económica internacional y globalización*. Madrid: Siglo XXI, 2005.

(12) SANAHUJA, José Antonio. *Altruismo, mercado y poder. El Banco Mundial y la lucha contra la pobreza*. Barcelona: Intermon-Oxfam, 2001.



de las transacciones financieras internacionales, hasta el punto de condicionar el conjunto de la actividad económica. Como es lógico, la finalidad que persiguen estas entidades no es otra que la maximización de beneficios. No obstante, en su proceso de expansión han incidido profundamente en las posibilidades de desarrollo de todos los países. A este respecto parece claro que se ha producido una profunda modificación en la valoración que los países menos desarrollados hacen de la inversión extranjera directa. Si en los años 50 y 60 era mirada con recelo por percibirse como un instrumento de dominación o explotación económica, a partir de los años 80, muchos gobiernos han intentado atraerla por considerarla un factor clave de modernización económica.

## 2 LAS FUENTES O CANALES DE FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO Y SUS CARACTERÍSTICAS

Los flujos financieros internacionales utilizan distintos canales que presentan ventajas y desventajas específicas tanto para los donantes como para los países del Sur. Pasemos a describirlos brevemente, resaltando sus principales virtualidades:

- Los *préstamos oficiales* son créditos proporcionados, tanto por Estados como por organismos públicos multilaterales. Por regla general, este tipo de créditos suele concederse con claras ventajas financieras respecto a los del mercado. Con frecuencia, tienen un período de gracia o de carencia (pasan varios años hasta que el préstamo comienza a devolverse), el plazo de amortización es largo (10, 20 y, en casos extremos, hasta 50 años) y los tipos de interés se encuentran en el límite inferior del mercado o, incluso, por debajo. Para muchos países particularmente vulnerables, la ventaja de estos créditos no radica solo en su menor coste económico, sino en el hecho de que no podrían acceder a préstamos convencionales por su falta de solvencia. Es el caso de los Países Menos Adelantados —subconjunto de los países subdesarrollados formado por unos 50 estados cuyas características socioeconómicas se encuentran particularmente deterioradas—<sup>(13)</sup> que difícilmente son considerados clientes por la banca convencional. Para los países del Sur, el mayor problema que presentan estos préstamos radica en las condiciones que los acreedores suelen plantear. Cuando hablamos de gobiernos los créditos persiguen, con frecuencia, alianzas o apoyos de tipo político en la esfera

(13) En concreto, los Países Menos Adelantados —concepto acuñado por la Naciones Unidas— son un conjunto de naciones cuya muy difícil situación socioeconómica viene determinada por poseer dos o tres de las siguientes características: tener una renta per cápita inferior a los 900 dólares; ser isla o, por el contrario, carecer de acceso directo al mar; concentrar las exportaciones en muy pocos productos primarios y poseer una fuerza de trabajo con muy baja cualificación.



internacional, así como abrir mercados o defender los intereses de sus empresas. Cuando se trata de organismos internacionales la condicionabilidad suele afectar a la política económica que el gobierno prestatario tiene que aplicar para seguir obteniendo financiación.

- Los *créditos privados* representan un caso, en buena medida, opuesto al anterior. Aquí son los bancos particulares quienes conceden los préstamos y, normalmente, su preocupación se circunscribe a garantizar la seguridad en el cobro de sus servicios, sin influir en el uso que pueda hacerse de los fondos, en especial si son concedidos a gobiernos de estados soberanos que, en principio, poseen una solvencia mayor que los agentes privados. Los bancos prestan al tipo de mercado, aplicando un margen que depende de la calidad crediticia del prestatario. Así, las grandes corporaciones transnacionales, los organismos financiero internacionales y los gobiernos de países desarrollados obtienen crédito a intereses bajos, mientras que los países en desarrollo se ven penalizados con una «prima de riesgo» derivada de su menor solvencia. Este fenómeno se ha agudizado a partir de 1982, año en el que se desencadenó la tristemente famosa crisis de la deuda externa cuyos devastadores efectos aún no se han superado. Los créditos privados tienen un período de amortización que oscila, normalmente entre 3 y 8 años, sin que se contemple ningún período de gracia, a no ser que la entidad privada realice operaciones en nombre de su Estado y, en alguna medida, garantizada por él.
- Se denomina *inversión directa extranjera* aquella aportación foránea de capital que persigue la puesta en marcha de una actividad económica nueva o el control y dirección de una empresa anteriormente operante en el país de destino. Este tipo de inversión cuenta con detractores furibundos y defensores incondicionales. Los primeros suelen argumentar que los intereses del inversor extranjero pueden no coincidir con los de la nación en la que se establecen, que con frecuencia explotan los principales recursos naturales locales sin impulsar la transformación manufacturera, que los réditos y beneficios que saldrán a medio y largo plazo del país pueden compensar ampliamente la entrada inicial de ahorro externo, que muchas inversiones acaban con parte del tejido empresarial nacional o le subordinan a sus estrategias de producción, que igual que una empresa extranjera se establece en un lugar puede trasladarse a otro con mayor facilidad que las empresas nacionales, etc. Los defensores de la inversión extranjera directa —cuyo número se encuentra en constante ascenso— sostienen que es un tipo de inversión mucho menos volátil que otras, dado que los costes de la deslocalización son muy elevados; que el inversionista se compromete mucho más en que la operación em-



presarial salga adelante, que la aportación —más allá de su cuantía económica— suele incorporar tecnología y modos de gestión empresarial más avanzados; que las asociaciones empresariales o *joint ventures* difunden más fácilmente los conocimientos y, por último, que la mayoría de estos empresarios dominan los entresijos de los mercados internacionales que constituyen fuertes barreras para tantas compañías del Sur que desean exportar.

- La *inversión en cartera* es aquella que utiliza como canal de transmisión de los fondos la compra de títulos, sean de deuda (bonos, notas, pagarés) o de propiedad (acciones, participaciones). En ocasiones, no es fácil saber si una inversión ha de clasificarse como directa o en cartera. Si el protagonista compra acciones para gestionar la compañía estaríamos en el primer caso, pero si sólo pretende obtener rentabilidad de los títulos sin implicarse en la marcha de la empresa, estaríamos en el segundo. El inversor en cartera puede buscar rentabilizar su operación por dos caminos: obteniendo los rendimientos previstos en cada título (fijos, variables o dependientes de los beneficios empresariales) u obteniendo plusvalías derivadas de la diferencia entre el precio de compra y el de venta del título correspondiente. Las ventajas que presenta esta modalidad de financiación radican en la existencia de un mercado secundario —la bolsa— en el que pueden comprarse y venderse indefinidamente los títulos. De este modo, los inversores y los agentes necesitados de financiación pueden adaptar continuamente sus posiciones comprando y vendiendo activos y utilizando el título que, en cada caso, resulte más interesante por su relación rentabilidad-riesgo. Para los países del Sur este canal puede representar la llegada de ingentes cantidades de ahorro externo, pero si sus sistemas financieros son poco sólidos, la llegada repentina de fondos o su fuga masiva puede trastornar todas sus macromagnitudes: inflación, tipo de interés, tipos de cambio, comercio exterior, deuda externa, etc. Es de sobra conocida la volatilidad potencial de estas operaciones.
- La *Ayuda Oficial al Desarrollo* constituye un caso particularmente favorable de obtención de recursos para las naciones en desarrollo. Según la definición oficial establecida por la OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos): *la AOD está constituida por los flujos que las agencias oficiales, incluidos los gobiernos estatales y locales, o sus agencias ejecutivas, destinan a los países en desarrollo y a las instituciones multilaterales y que en cada operación satisfacen las siguientes condiciones: a. tienen como principal objetivo la promoción del desarrollo económico y bienestar social de los países en desarrollo, y b., son de carácter concesional y contienen un elemento de donación*



de al menos un 25%. En consecuencia, la ayuda llega a los países del Tercer Mundo para enfrentarse a los desafíos de la desigualdad y la pobreza en condiciones financieras muy favorables y, a veces, gratuitas. El hecho de que los fondos lleguen en forma de divisas, se orienten a países con un elevado nivel de pobreza y a un coste muy bajo convierte a este instrumento en idóneo para impulsar el desarrollo. No obstante, este canal también se enfrenta a algunas posibles patologías: los recursos recibidos en condiciones tan ventajosas pueden utilizarse con menor rigor que los crediticios, no faltan los casos de corrupción y desvío de los fondos por parte de las autoridades gestoras, los fondos llegan con poca regularidad dada la discrecionalidad con la que actúan los donantes, algunos gobiernos del Sur reconducen sus propios recursos hacia otras finalidades cuando obtienen ayuda exterior, los donantes pueden buscar contraprestaciones económicas o políticas subrepticamente, etc.

- Las *transferencias privadas* representan otra de las formas de financiación del Sur más favorables para sus destinatarios. En la práctica encontramos aquí dos subcategorías: por una parte existen transferencias de fondos que son canalizados por asociaciones civiles, sindicatos, ONGs, Iglesias y particulares del Norte que están comprometidos con la mejora de las condiciones de vida en el Tercer Mundo. Estos recursos suelen ser utilizados, en general, con mucho aprovechamiento tanto porque las entidades son poco propicias al despilfarro, como por la proximidad de sus activistas a la realidad de los sectores más pobres de la población. Los especialistas en cooperación critican, en cambio, que muchos proyectos impulsados por iniciativas particulares carecen de coordinación y sostenibilidad a medio o largo plazo y que, en ocasiones, predomina la buena voluntad sobre la competencia técnica. Por otra parte, las remesas de los emigrantes también pertenecen a la categoría de las transferencias privadas. En este caso, son trabajadores originarios del mundo en desarrollo los que envían parte de sus ingresos a los familiares. Estas remesas están permitiendo la reducción de la pobreza de numerosas familias, el acceso a la vivienda, la puesta en marcha de pequeños negocios y una ampliación de las divisas disponibles que resulta de vital importancia en países con dificultades exportadores. Con todo, incluso esta forma de financiación puede generar algunos problemas: la agudización de la desigualdad a niveles regional y familiar, el encarecimiento de la vivienda, la escasa bancarización del circuito de divisas, el aumento de importaciones suntuarias, el «efecto reclamo», etc.

En definitiva, la financiación del desarrollo a nivel internacional puede realizarse de múltiples formas, cada una de las cuales ofrece ventajas e incon-



venientes específicos. Ciertamente los países del Sur han podido ver como — en numerosas ocasiones— sus recursos eran explotados por empresas extranjeras que generaban un bajo valor añadido interno y sacaban del país amplios beneficios, han padecido severas crisis financieras en las últimas décadas y se han visto obligadas a afrontar costosos ajuste socioeconómicos posteriores. Con todo, parece evidente que la existencia de estas oportunidades es, en sí misma, positiva para economías cuyo ahorro interno es bajo y sus necesidades de inversión muy altas. Otra cuestión radica en evaluar si la gestión de los recursos ha sido la adecuada en cada caso o si la evolución de los mercados internacionales puede generar problemas insolubles a las débiles y vulnerables economías del Tercer Mundo.

### 3 EVOLUCIÓN DE LOS FLUJOS FINANCIEROS EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS

A partir de las consideraciones realizadas en el apartado anterior podrían identificarse una serie de grandes etapas en la financiación de las economías subdesarrolladas desde la Segunda Guerra Mundial hasta nuestros días. Dentro de una tónica caracterizada por el incremento continuo de los flujos internacionales, pueden identificarse distintas fases en las que la orientación de los fondos y la utilización de uno u otro medio de financiación oscilaron sensiblemente:

- Durante los primeros años de la postguerra, los países del Tercer Mundo, inmersos en pleno proceso de descolonización, recibieron, fundamentalmente dos tipos de fondos: en primer lugar, la inversión directa realizada por Corporaciones Transnacionales que se dirigía a controlar y explotar los recursos naturales del Sur y, en segundo, los préstamos oficiales concedidos por los organismos financieros internacionales como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (hoy Banco Mundial) y algunos estados particulares. Destaca, en este último ámbito, el esfuerzo realizado por los Estados Unidos y la Unión Soviética para conseguir aliados en el mundo en desarrollo en el contexto de la Guerra fría. El resto de los canales de financiación apenas fueron utilizados tanto por falta de oferta (las antiguas colonias no aparecían como clientes interesantes para la banca privada que orientaba sus actividades sobre todo al servicio de las compañías multinacionales), como de demanda (los costes financieros resultaban excesivos para los gobiernos del Sur).
- A lo largo de la década de los 70, comenzaron a tener importancia los fondos procedentes de Ayuda Oficial al Desarrollo, una vez que, tras la celebración de la primera UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo) en 1962, tuviera lugar un proceso de ne-



gociación ente los países más avanzados y el resto que culminó, el año 1970, con el compromiso de las naciones ricas de destinar el 0,7 % del PNB a los países en desarrollo en forma de donación. Al mismo tiempo, el encarecimiento de los precios del crudo y la aparición del circuito de los «petrodólares» convirtió por primera vez en clientes de la banca privada internacional a las naciones del Sur. Sus altos niveles de crecimiento económico, la abundancia de recursos, la recesión que afectó a los países industrializados y los bajísimos intereses que predominaban en los mercados hicieron posible que las economías en desarrollo fueran destinatarias de más de la mitad de los préstamos privados de la época.

- El estallido de la crisis de la deuda externa en el año 1982 con la subsiguiente suspensión de pagos de 16 países subdesarrollados generó un cambio radical de panorama en las finanzas internacionales. La caída en picado de los créditos privados —ante el problema de la morosidad— fue pareja al ascenso de los préstamos oficiales de emergencia (concedidos, sobre todo, por el FMI) destinados a atender los pagos inmediatos del servicio de la deuda. Al mismo tiempo, la Ayuda Oficial al Desarrollo —a pesar de su moderado ascenso en términos reales— recuperó parte del protagonismo que había perdido en los años precedentes al ser una fuente de recursos ajena al nivel de solvencia de los Estados. Por otra parte, los inversores e intermediarios internacionales comenzaron a preferir las operaciones vehiculadas por títulos (notas, bonos, acciones, participaciones) a aquellas de tipo crediticio, al entender que las primeras eran más flexibles ante cambios en la coyuntura y permitían reducir los riesgos de las operaciones. Durante los años 80 el nuevo crédito privado fue concedido muy mayoritariamente a clientes del Norte.
- Con la profundización del fenómeno globalizador, en la última década del siglo pasado y el inicio del actual se ha asistido a una diferenciación y sofisticación crecientes de los instrumentos financieros utilizados en la economía mundial. Destaca, especialmente, el auge experimentado por la inversión extranjera directa que acompaña al proceso de deslocalización y segmentación productiva que ha llevado a numerosas empresas transnacionales a ubicarse en economías emergentes. Del mismo modo, el incremento de los flujos migratorios al que asistimos en los últimos años ha disparado el volumen de remesas que reciben los países en desarrollo, hasta el punto que, hoy en día, es la fuente de financiación del Sur más cuantiosa. Por el contrario, las sucesivas crisis financieras que aquejaron a las economías emergentes desde la mitad de los años 90, redujeron la euforia que había caracterizado a la inversión en cartera desde la segunda mitad de los 80.

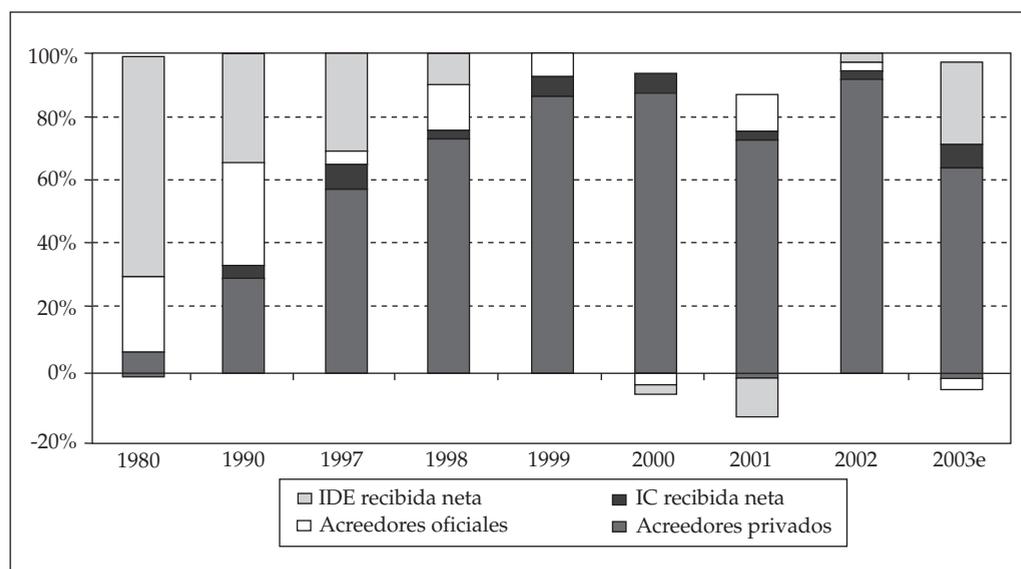


En definitiva, los mercados financieros internacionales se han ido adaptando a la evolución general de la economía mundial, ofreciendo a los países en desarrollo oportunidades y riesgos que se han repartido de un modo dispar. Si bien han sido importantes y crecientes los montos de ahorro externo que, de un modo u otro, han llegado al Tercer Mundo, no es menos cierto que esos fondos han afluído de forma muy aleatoria, no se han dirigido fundamentalmente a los Países Menos Adelantados y su impacto sobre el desarrollo ha sido mucho más modesto de lo que cabía imaginar<sup>(14)</sup>.

Los siguientes gráficos permiten ilustrar la evolución financiera descrita en las anteriores líneas, por lo que se refiere a las últimas décadas:

### SUBDIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS SOBRE EL SECTOR EXTERIOR Y LA COMPETITIVIDAD

**Gráfico 1. Flujos de recursos financieros netos a países en desarrollo**



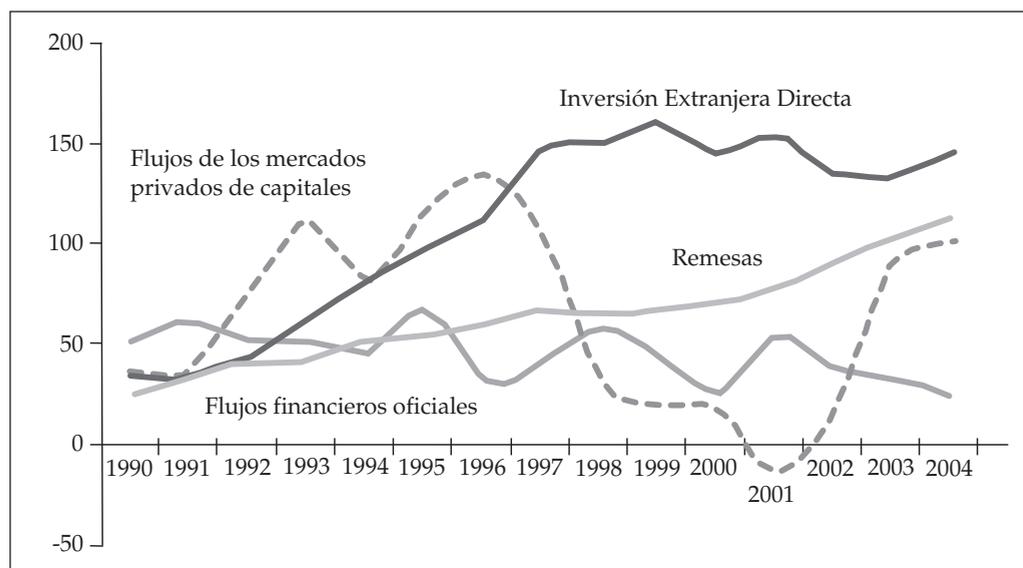
FUENTE: Debtor Reporting System, Banco Mundial; Balance of Payments Yearbook, FMI; y Dealogic Bondware y Loanware.

Téngase en cuenta que, en el gráfico 1, la partida de acreedores oficiales incluye tanto los créditos procedentes de organismos públicos y Estados como la

(14) Sorprendentemente, durante los últimos años han sido las economías emergentes de Asia las que han proporcionado la mayor parte de ahorro externo, mientras USA pasaba a ser el mayor deudor mundial.

ayuda oficial al desarrollo reembolsable<sup>(15)</sup>. Su peso ha perdido importancia con excepción de los periodos afectados por crisis financieras en los que los préstamos de emergencia se dispararon. Del mismo modo, en el que muestra los flujos monetarios a países en desarrollo 1990-2004 (con datos procedentes del Banco Mundial), los flujos oficiales incluyen la suma de créditos públicos y la ayuda oficial al desarrollo en valores netos. Por eso, en determinados años, alguna partida puede tener niveles negativos. Resulta especialmente significativo el peso creciente que han tenido en los últimos tiempos la inversión extranjera directa y la partida de remesas. También llama la atención la tendencia descendente de los flujos oficiales que implica una reducción del compromiso político del Norte con el Sur. Respecto a los flujos privados —que incluyen créditos e inversión en cartera— resulta llamativa tanto la caída de su importancia relativa como —sobre todo— la enorme oscilación de su cuantía, que afecta muy claramente a las posibilidades de crecimiento de los países subdesarrollados. Durante los años 70 fueron considerados la panacea del desarrollo pero, tras la crisis de la deuda, han perdido cierto atractivo y hoy se consideran parte de un conjunto de instrumentos crecientemente diversificados.

**Gráfico 2. Flujos monetarios a países en desarrollo. 1990-2004**



FUENTE: Organización Internacional de Migraciones. *World Migration 2005*, p. 270.

(15) SUBDIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS SOBRE EL SECTOR EXTERIOR Y LA COMPETITIVIDAD: «Fuentes de financiación del desarrollo». *Boletín de Información Comercial Española*, nº 2.831, del 17 al 23 de enero de 2005, p. 4.



El comportamiento positivo de la inversión directa, uno de los componentes que más ha crecido en las últimas décadas y en el que más esperanza han puesto los especialistas en desarrollo —porque junto a la provisión de capitales incorpora factores estratégicos como la transferencia de tecnología, las mejoras en la gestión empresarial y la ampliación de la capacidad exportadora—, debe ser matizado por el hecho de que no se ha dirigido a todos los países en desarrollo sino que, por el contrario, ha tendido a concentrarse en poco más de una docena de ellos<sup>(16)</sup>. No es cierto que la inversión empresarial haya abandonado los países desarrollados para dirigirse al Sur —de hecho entre dos tercios y tres cuartos de la inversión mundial es Norte-Norte— y, menos aún, que se haya orientado a los países con más necesidades de financiación. En realidad, en justa correspondencia con la lógica capitalista, las mayores inversiones se han realizado en países que presentaban ventajas estratégicas: mano de obra barata y bien preparada, mercados amplios, fuerte crecimiento económico, estabilidad macroeconómica, recursos naturales por explotar, etc. A este respecto, la existencia de una legislación abierta e, incluso, incentivadora de la inversión extranjera se revela como una condición necesaria pero de ningún modo suficiente para atraer la inversión.

Como muestra el cuadro 1, Asia acumula la mayor parte de la inversión directa que llega a las economías en desarrollo, mientras África y Oriente Medio se encuentran relativamente postergadas. No obstante, estas diferencias regionales pueden ocultar un fenómeno de mayor importancia: la concentración de la inversión en unos pocos países dentro de cada región (en cada una de ellas, los cinco primeros países del ranking acumulan más del 75% de la inversión total de la zona). Así, por ejemplo, entre 2000 y 2004, China recibió el 42% de toda la inversión destinada a países en desarrollo de la región asiática, mientras Brasil y México acumulaban el 28% y el 25%, respectivamente, de la suya<sup>(17)</sup>. Parece claro que la inversión extranjera directa se ha concentrado en las economías más grandes del Sur y, especialmente, en un reducido grupo de naciones con renta media baja. Los países pequeños y los de renta baja han sido claramente postergados de este proceso. Y no olvidemos que en los Países Menos Adelantados viven cerca de mil millones de las personas más pobres del planeta.

(16) UNCTAD: *Informe sobre las inversiones en el mundo*. Anuario, ONU, Unidas, Nueva York y Ginebra.

(17) GARCÍA, Clara: «Cómo hacer para que la inversión directa contribuya al cumplimiento de los objetivos del milenio». En OLIVIE, Iliana, y SORROZA, Alicia. *Mas allá de la ayuda. Coherencia de políticas económicas para el desarrollo*. Barcelona: Ariel, 2006, pp. 174-177.

**Cuadro 1. IDE recibida respecto de la IDE total en PVD (en %)**

	Total	1980-84	1985-89	1990-94	1995-99	2000-03
Asia y Pacífico	45,8	22,8	47,9	55,1	44,9	45,5
Latinoamérica y Caribe	32,6	37,5	34,0	27,1	35,8	30,4
Europa Orienta y Asia Central	13,0	0,6	1,9	8,7	13,6	16,6
África Subsahariana	4,7	6,3	8,6	4,0	3,7	5,3
África del Norte y Oriente Medio	4,0	32,8	7,5	5,1	1,9	2,2
Países de renta media baja	61,8	39,2	62,1	58,3	61,5	65,8
Países de renta media alta	31,0	55,0	26,8	34,0	31,6	27,0
Países de renta baja	7,3	5,7	11,1	7,7	6,9	7,2
IDE PVD/IDE mundial	24,5	28,2	13,7	28,5	28,1	22,0

FUENTE: SG Estudios del Sector Exterior y la Competitividad a partir de datos de la UNCTAD.

Lo que no implica que fracciones menores de la Inversión Extranjera Directa no dejen de representar un volumen de recursos nada despreciable para países muy pobres. Lo que sí parece cierto es que, en estos casos, la capacidad de negociación de los gobiernos con las corporaciones transnacionales es prácticamente nula, cuando no llega a formarse una alianza estratégica entre regímenes autoritarios e intereses empresariales foráneos que resulta aún más nociva, como ilustran los ejemplos tristemente actuales de Birmania (cuya junta militar apuntalan las petroleras Chevron y Total), la República Democrática del Congo (sumida hace pocos años en una guerra civil alimentada por los intereses de empresas extranjeras) o, más cercana a nosotros, Guinea Ecuatorial (donde empresas como Noble Energy y Amerada Hess —USA— o la española REPSOL luchan por hacerse con parte de la extracción del crudo) cuyo presidente, el dictador Obiang controla unas exportaciones de petróleo que situaron la renta per capita del país en 2002 en el sexto lugar del mundo —con 30.130 \$ frente a los 21.460 \$ de España— al tiempo que el conjunto de la población se encontraba entre las más pobres del planeta y disfrutaba, ese año, de una esperanza de vida que no alcanzaba los 50 años<sup>(18)</sup>.

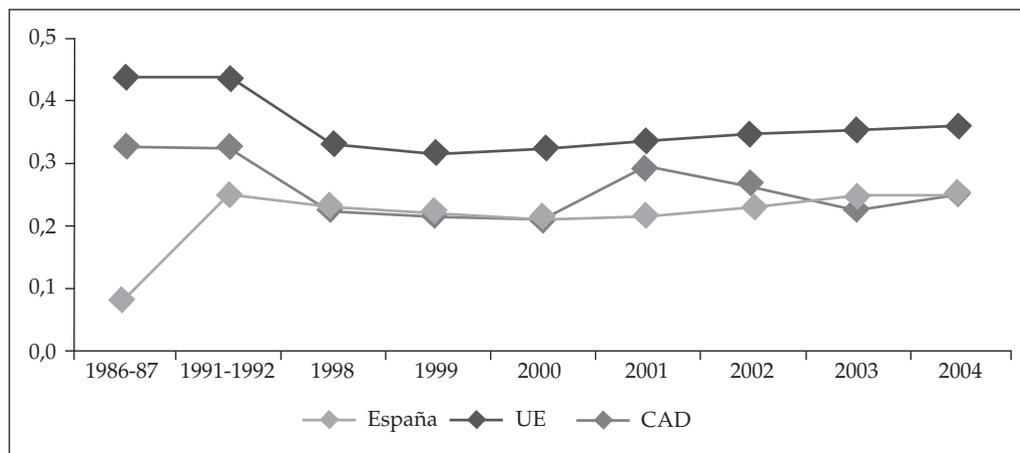
El comportamiento de los fondos de ayuda al desarrollo desde mitad de los años 80 queda reflejado en el siguiente gráfico procedente del estudio de la Realidad de la Ayuda que publica anualmente Intermón-Oxfam<sup>(19)</sup>:

(18) PNUD. *Informe sobre el desarrollo humano 2004*, p. 155.

(19) INTERMON-OXFAM. *La realidad de la Ayuda 2005-2006*. Barcelona, 2006.



**Gráfico 3. Evolución comparada del esfuerzo financiero de los donantes (coeficiente AOD/PNB) España, UE y CAD. 1986-2004**



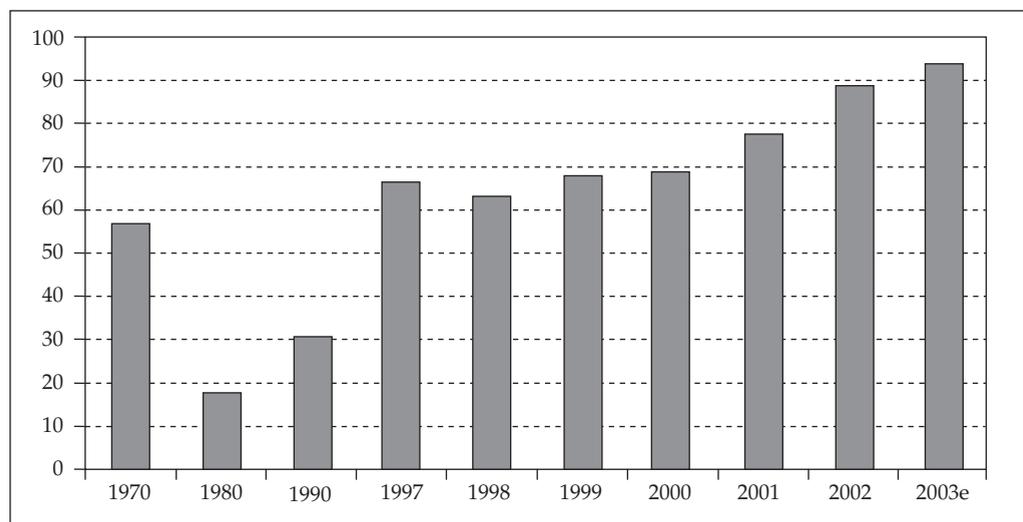
Fuente: OCDE. CAD (2005).

Puede observarse con claridad como el conjunto de los países de la OCDE redujo su esfuerzo relativo a partir de finales de la década de los 80 pasando de aportar el 0,35 % de PNB —que, con todo, no era sino la mitad de lo comprometido en 1970— a poco más del 0,22 % en el año 2000, con una leve remontada que se ha producido en los primeros años del siglo XXI. Esta evolución requiere algún comentario. El descenso relativo en los fondos donados —que se situaron entre los 50.000 y los 60.000 dólares anuales en valor absoluto, cifra que se mantuvo constante a pesar de que el PNB de los países seguía creciendo—, denominado en la literatura especializada «fatiga de los donantes» se debe a numerosos factores entre los que destacan: el final de la guerra fría (y la menor necesidad de buscar aliados en el Sur por parte de las superpotencias); la mayor exigencia de la OCDE en que los fondos denominados de ayuda lo fueran realmente (anteriormente ocultaban partidas variopintas como la venta de armamentos o créditos a la exportación encubiertos); el ascenso del neoliberalismo (con su rechazo a toda intervención pública o política en la economía); la publicación de diversos estudios que cuestionaban el impacto positivo de la ayuda y los problemas presupuestarios de muchos países desarrollados (en EE. UU. por la política conservadora de sus gobiernos y en Europa por las exigencias de la convergencia macroeconómica establecida para adoptar el Euro).

La relativa recuperación a la que estamos asistiendo en los últimos años se debe a factores ambiguos: el más positivo es la asunción de los Objetivos del Milenio por parte del mundo desarrollado, aunque el esfuerzo efectuado has-

ta ahora sea la mitad del necesario para conseguirlos y que se ha estimado por las Naciones Unidas en el 0,5% del PNB. Por otra parte, los procesos de condonación de la deuda externa de países pobres han elevado notablemente la partida de AOD<sup>(20)</sup>. Si bien este fenómeno —que llega muy tarde— puede suponer un alivio importante para algunas economías empobrecidas, no es menos cierto que, considerado en si mismo, no supone la llegada de nuevos fondos para el desarrollo, sino una reducción en la sangría de flujos monetarios hacia el exterior. Por último, existe un factor claramente perturbador de todo el proceso: el incremento de la AOD norteamericana —la mayor en términos absolutos como corresponde al tamaño de su economía—, ya que incorpora en sus partidas el gasto derivado de los procesos de reconstrucción en Irak y Afganistán. Es lo que ya se conoce como proceso de «securitización» de la ayuda, al subordinar ésta a operaciones de pacificación posteriores a conflictos violentos. Posiblemente esos recursos son necesarios, lo que no está tan claro es que deban ser calificados de AOD. Algo parecido podría pensarse de la ayuda humanitaria, cuya necesidad es incuestionable pero que no contribuye realmente al desarrollo, sino a paliar situaciones desesperadas. Por lo que se refiere a la Ayuda No Oficial (la protagonizada directamente por las entidades de la sociedad civil) se estima que puede representar una cantidad mucho menor: entre el 10% y el 25% de la AOD, aunque, como hemos indicado antes, puede que su aprovechamiento relativo sea mayor.

**Gráfico 4. Remesas de trabajadores (mil mill. \$)**



FUENTE: Banco Mundial.

(20) ATIENZA, Jaime. *La deuda externa del mundo en desarrollo*. Madrid: AKAL, 2002.



Por último ha de destacarse el fuerte dinamismo que han presentado las remesas en los últimos años hasta pasar a constituir la fuente mayor de ingresos para el Sur en el año 2006<sup>(21)</sup>. Ha de tenerse en cuenta, además, que la mayoría de los organismos internacionales considera que las cifras reales son muy superiores a las oficiales debido a que muchos flujos se producen a través de contactos personales —amigos y familiares— y no quedan registrados en las estadísticas oficiales como ocurre habitualmente con las operaciones bancarias. El fenómeno tiene gran importancia porque la suma de unas reglas comerciales justas<sup>(22)</sup> (que, al menos no discriminen a los más pobres) y de una política migratoria razonablemente abierta podría proporcionar a los PSD casi diez veces la ayuda al desarrollo que han recibido e la última década<sup>(23)</sup>.

Si bien es cierto que para los países receptores este tipo de fondos —como ya hemos señalado— presenta las mayores ventajas, dos cuestiones se encuentran actualmente sometidas a investigación. En primer lugar, el destino final de los recursos y su contribución al crecimiento que el BM ha estimado entre 1,5 y 3,17 dólares por cada dólar de remesas recibido (y que denota un fuerte efecto de apalancamiento). En segundo lugar, no está claro si estos flujos se mantendrán a largo plazo, lo que dependerá, básicamente, de que la emigración tienda a ser temporal —situación en la que los flujos se mantendrían— o se convierta en definitiva —con lo que los flujos tenderían a reducirse paulatinamente—, así como del modo en que terminen por configurarse las políticas migratorias de los países ricos (más abiertas o más restrictivas). Ni que decir tienen que también en materia de remesas resulta temerario generalizar, ya que el peso de la emigración es muy diferente en cada país, así como los patrones de comportamiento de la población respecto a las remesas.

## 4 LOS GRANDES PROBLEMAS FINANCIEROS DESDE LA PERSPECTIVA DEL SUR

El recorrido panorámico que hemos realizado nos permite identificar cinco grandes desafíos que la comunidad internacional debería abordar si desea proporcionar a los países subdesarrollados los elementos necesarios para superar sus agudas carencias en el ámbito financiero. Voy a presentarlos de un modo sintético.

(21) ALONSO, José Antonio. «Emigración y desarrollo: implicaciones económicas». En ALONSO, José Antonio (Ed). *Emigración, pobreza y desarrollo*. Madrid: Los libros de la Catarata, 2004. ATIENZA, Jaime. «Migraciones y remesas en la promoción del desarrollo». En OLLIVE, Iliana, y SORROZA, Alicia. *Más allá de la ayuda. Coherencia de políticas económicas para el desarrollo*. Barcelona: Ariel, 2006, pp 111-161.

(22) OXFAM. *Cambiar las reglas. Comercio, Globalización y Lucha contra la pobreza*. Barcelona: Intermon-Oxfam, 2002. STIGLITZ, Joseph, y CHARLTON, Andrew. *Comercio justo para todos*. Madrid: Taurus, 2007.

(23) DE LA DEHESA, Guillermo. *Globalización, desigualdad y pobreza*. Madrid: Alianza Editorial, 2003.



Un primer reto, que afecta particularmente a los más pobres tiene que ver con la *debilidad de la Ayuda Oficial al Desarrollo* y el insuficiente esfuerzo que se está realizando para alcanzar los Objetivos del Milenio que, en todo caso, no dejan de ser un programa de mínimos<sup>(24)</sup>. Hasta el momento, de los ocho objetivos, solo parece ir por un camino relativamente adecuado el de la reducción a la mitad de la proporción de pobres absolutos y ello no se debe tanto a la solidaridad internacional como a la buena evolución económica de China y, en menor medida, de India que son, por otra parte, los países que —debido a su tamaño— tienen un mayor número de pobres. Por el contrario, la evolución de numerosos países de Asia, América Latina y, sobre todo, África va en contra de los objetivos proclamados. Parece que el club de los ricos aumenta sus aportaciones, aunque lo hace con lentitud y, como ya se ha señalado, con notables ambigüedades<sup>(25)</sup>. Por lo que se refiere a la AOD tan importante es elevar la cuantía de los fondos, como lograr que sean destinados a quienes más los necesitan, se empleen en aquellas actividades que más pueden contribuir a la erradicación de la pobreza, se independicen de motivaciones e intereses espúreos y sean gestionados más eficientemente. Aunque la comunidad de donantes lleva décadas mejorando los criterios capaces de generar una ayuda adecuada, los obstáculos son aún formidables. Por poner un ejemplo, «mientras que, según el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, la ayuda al desarrollo ha logrado superar los 106 mil millones de dólares en 2005, con una ratio per cápita de 13,7 dólares (34\$ por persona que vive en los países en desarrollo) y un 0,21% de la Renta Nacional Bruta (RNB) Mundial (12,4% de la RNB de los países en desarrollo), según el Banco Mundial la estimación del valor anual de los sobornos en el mundo es del orden de un trillón de USD, equivalente a 150 dólares per capita y un 3% del PIB mundial (Rose-Ackerman, 2004)»<sup>(26)</sup>.

Un segundo desafío procede de *la gestión de la crisis de la deuda externa*, que, como señalaba un eslogan de los partidarios de la condonación «mas que deuda externa parece deuda eterna». Resulta evidente que no puede incentivarse el uso irresponsable de los fondos prestados y que en la utilización de los mismos hubo numerosos casos de corrupción, despilfarro e incompetencia tanto en el bando de los acreedores como en el de los deudores. Pero no es menos cierto que los motivos que causaron la imposibilidad del pago del servicio de la deuda fueron sobre todo sistémicos y ajenos por completo a la responsabilidad y capacidad de respuesta del Sur: la brusca subida de los tipos de interés

(24) MARTÍNEZ OSÉS, Pablo. *Objetivos del Milenio. ¿Se puede acabar con la pobreza?* Madrid: PPC, 2005.

(25) Con todo, las cifras de 2006 muestran la primera caída en el volumen absoluto de la AOD en los últimos 10 años. *La realidad de la Ayuda 2007-2008*. Barcelona: Intermón-Oxfam, 2007.

(26) ALCAIDE ZUGAZA, Laura, y LARRU RAMOS, José María. «Corrupción, ayuda al desarrollo, pobreza y desarrollo humano». *Boletín Económico de Información Comercial Española*, n.º 2.917, del 21 al 31 de julio de 2007, p 37.



(en términos nominales pasaron del 11 al 20% del 1979 a 1982 y, en términos reales, el ascenso fue mayor), la extraordinaria revalorización del dólar (en torno al 40%), el colapso en los mercados internacionales de mercancías (los años 1981, 1982 y 1983 fueron los primeros desde la II Guerra Mundial en los que el comercio disminuyó durante tanto tiempo) y la radical caída de los precios de las exportaciones del Sur (que algunas estimaciones sitúan en torno al 35%). Veinticinco años después del estallido de la crisis de la deuda ésta no ha hecho más que crecer, a pesar de los desorbitados pagos derivados de los esquemas de reprogramación (durante los años 80 los tipos de interés medios de los créditos a los países subdesarrollados llegaron a ser cuatro veces mayores de los que se aplicaron a clientes de países desarrollados debido a la prima de riesgo) y los radicales programas de ajuste estructural que tantos países del Sur han padecido<sup>(27)</sup>. Si en el caso de las deudas personales la legislación de los países desarrollados contempla la necesidad de que el deudor pueda seguir atendiendo a sus gastos elementales y si existen precedentes de condonación internacional cuando las deudas se habían producido en situaciones excepcionales, parece razonable suponer que ya es hora de llevar a cabo una política más ambiciosa que haga salir de la trampa de la deuda a las naciones que viven en la mayor postración.

La *prevención y resolución de las crisis financieras* constituye otro de los objetivos que la comunidad internacional habría de asumir<sup>(28)</sup>. Cuando el impago del servicio de la deuda redujo el acceso al crédito a los países afectados, las instancias internacionales impulsaron la apertura del Sur a las inversiones en cartera. Como consecuencia de este proceso y ante la llegada masiva de capitales a mercados estrechos y débilmente regulados, se generaron diversas crisis financieras que aquejaron —durante la década de los 90— tanto a los mayores países de América Latina como a algunas economías en transición de Europa Central y Oriental y a varias economías emergentes de Asia<sup>(29)</sup>. La estructura básica del fenómeno se ha repetido una y otra vez. El país en desarrollo, con gran esfuerzo, mantiene durante un cierto periodo de tiempo las variables macroeconómicas bajo control para ganarse la confianza de los inversores extranjeros. Éstos entran en el país buscando nuevos y desconocidos mercados donde obtener ganancias a corto plazo, pero sin involucrarse en operaciones de inversión directa. Como consecuencia de esta masiva llegada de capitales, las cotizaciones de las bolsas se disparan y la moneda local se aprecia. Cuando los inversores consideran que las plusvalías son suficientes o cuando, por algún motivo fundado o imaginario, pierden la confianza en el país, se dan las

(27) CARRERA, Miguel, y DE DIEGO, Dorotea. «Deuda y desarrollo». En OLIVIE, Iliana, y SORROZA, Alicia. *Más allá de la ayuda. Coherencia de políticas económicas para el desarrollo*. Barcelona: Ariel, 2006, pp 233-280.

(28) STIGLITZ, Joseph. *Cómo lograr que funcione la globalización*. Madrid: Taurus, 2006.

(29) STIGLITZ, Joseph. *El malestar en la globalización*. Madrid: Taurus, 2002.



condiciones para llevar a cabo la venta de los títulos anteriormente comprados. En ese momento se produce el riesgo de que la moneda del país tienda a depreciarse (ya que los inversionistas foráneos recuperan su dinero en grandes cantidades y lo convierten en divisas fuertes). Los organismos internacionales, en particular el FMI, animan al gobierno a mantener la paridad de su moneda con el fin de evitar el «sálvese quien pueda» de los inversores que, obviamente, huirían si el valor internacional de sus activos cayera en picado. Para sostener su moneda el gobierno del país emergente tiene que encarecer el crédito, gastar ingentes cantidades de divisas y, finalmente acudir al endeudamiento externo. Al final, el país queda con menos recursos, con graves pérdidas de los inversores locales, con las variables monetarias completamente desestabilizadas, altamente endeudado con el exterior y viéndose obligado, por último, a devaluar, lo que termina agudizando el problema del endeudamiento. Son numerosos los economistas que han criticado duramente tanto la irresponsabilidad con la que los OFI han presionado a las naciones del Sur para que iniciaran la apertura financiera, como sus recomendaciones y actuación cuando las crisis se estaban desencadenando<sup>(30)</sup>. Resulta ciertamente sintomático que el presidente del Banco Mundial reconociera públicamente esta responsabilidad en pleno ejercicio de su mandato<sup>(31)</sup>.

El fenómeno anteriormente descrito conduce a la convicción de que el mundo necesita una *profunda reforma de sus instituciones financieras internacionales*. Diseñadas para resolver los problemas de la economía mundial en la postguerra, resultan manifiestamente inadecuadas para regular unos flujos económicos que son, hoy en día, mucho más amplios que hace medio siglo y, sobre todo, mucho más complejos. Antes o después tendrán que cambiar las reglas y la distribución del poder en los Organismos Económicos Internacionales en un sentido democratizador si queremos evitar, no sólo que el bloque de países menos desarrollados continúe postergado, sino que se generen situaciones que puedan desestabilizar al conjunto de la economía mundial. Así mismo, resulta evidente que, a medio y largo plazo, habrá de instaurarse un sistema fiscal global que permita recaudar los recursos necesarios para enfrentarnos a los desafíos globales (desnutrición, falta de agua potable, expansión de enfermedades, terrorismo internacional, crisis medioambiental...). La economía global ha conducido a la aparición de prácticas fraudulentas —como la localización de los beneficios empresariales o los ingresos terroristas en paraísos fiscales— que merman los recursos de los Estados y atentan contra los criterios mínimos de la justicia social<sup>(32)</sup>. También en este terreno encontramos motivos para am-

(30) AGLIETTA, Michel, y MOATTI, Sandra. *El FMI. Del orden monetario a os desórdenes financieros*. Madrid: AKAL, 2000.

(31) WOLFENSON, James D. (presidente del grupo Banco Mundial). *La otra crisis. Discurso ante la Junta de Gobernadores*. Washington D.C., 6 de octubre de 1998.

(32) HERNÁNDEZ VIGUERAS, Juan. *Los paraísos fiscales*. Madrid: Akal, 2005.



pliar y mejorar la regulación global. Cuando de bienes públicos globales como estos se trata, resulta evidente que tendrán que ser financiados con las contribuciones económicas y la participación de todos<sup>(33)</sup>. Naturalmente, el formidable obstáculo a superar es el predominio de los intereses particulares de los estados y su radical oposición a ceder soberanía a órganos supranacionales realmente democráticos. Entre tanto, distintos analistas y colectivos sociales exploran la adopción de nuevas fuentes de financiación: lotería mundial, impuesto sobre las emisiones de CO<sub>2</sub>, tasa Tobin, —sobre los movimientos financieros internacionales—, contribuciones de las Corporaciones Transnacionales, impuesto sobre el tráfico aéreo, etc.<sup>(34)</sup> Si bien para algunos estas iniciativas son utópicas dada la desfavorable correlación de fuerzas que se da entre sus defensores y sus detractores, no dejan de tener perfecto sentido para la racionalidad económica y, en definitiva, no son sino la traslación a la esfera internacional de algo que está perfectamente establecido en el interior de la mayoría de los países, e, incluso, de realidades supranacionales como la Unión Europea. Lo que causa sonrojo es que, por ejemplo, el mundo pretenda atender las necesidades básicas de la infancia y sostener las actividades de UNICEF recaudando fondos a través de la venta de Christmas en el periodo navideño. Esta realidad me parece patética, reflejo fiel de los lejos que estamos de una verdadera solidaridad internacional basada en la justicia y el derecho.

No desearía, por último, situar de forma maniquea las responsabilidades en el campo exclusivo de los países ricos. Aunque para ciertos regímenes populistas y demagógicos resulte rentable políticamente echar la culpa de todos los problemas económicos a los «agentes del imperialismo» —las empresas multinacionales y los Organismos Financieros Internacionales—, *resulta evidente que las naciones en desarrollo tienen mucho que mejorar en materia de gestión financiera*. Los OEI pueden haber fallado reiteradas veces en su cometido, se encuentran —sin duda— en manos de los países capitalistas avanzados e, incluso, han podido ser, con frecuencia, médicos que han agravado más la dolencia de sus pacientes, que aliviado su enfermedad. Con todo, creo que resulta a todas luces preferible disponer de un entramado institucional internacional que gestione la marcha de la economía a dejar al mercado toda la cancha, cuando los actores que intervienen en el mismo poseen características estructurales tan diversas. Sin embargo el juicio más o menos crítico que merecen los OEI, no exige de graves responsabilidades a los gobiernos de muchos países subdesarrollados. Por eso, es una certeza crecientemente compartida que, tan necesaria como una buena *gobernanza* de la economía global, es conseguir *prácticas de*

(33) ALONSO, José Antonio. «Bienes públicos globales y cooperación». En *La realidad de la Ayuda 2002-2003*. Barcelona: Intermón-Oxfam, 2002, pp. 127-153.

(34) FITZGERALD, Valpy. «Nuevas fuentes de financiación para el desarrollo», *Claves de la economía mundial 2006*. Madrid: ICEX-ICEI, 2006, pp. 31-37.



*buen gobierno* en las naciones en desarrollo. Si algo constatan las investigaciones actuales sobre el impacto de la cooperación al desarrollo es que éste depende —predominantemente— de las condiciones sociales, políticas y económicas del país receptor. Un marco institucional inadecuado y una regulación económica equivocada esterilizan todos los esfuerzos de la Ayuda. A pesar de que resulte impopular recordarlo, es cierto que el caos macroeconómico tiene consecuencias nefastas sobre el crecimiento y que —sin negar la evidente asimetría de las relaciones económicas Norte-Sur— la arbitrariedad, la corrupción y la falta de capacidad técnica de muchos gobernantes del Sur son la causa principal de la postración de sus pueblos. Aunque también es cierto que los Organismos Financieros Internacionales deberían ser capaces de proporcionar un asesoramiento técnico no doctrinario y facilitar financiación a partir de esquemas mucho más adecuados a las necesidades, característica e intereses de las economías en desarrollo, sin aplicar indiscriminadamente las prescripciones estandarizadas del neoliberalismo. Si algo enseña el éxito de las economías emergentes es que, tampoco en el campo financiero existen «recetas» par el éxito, sino complejas estrategias en las que el ahorro interno y el externo, el crédito y la inversión en cartera, la Ayuda Oficial al Desarrollo y las remesas deben ser utilizados inteligente y complementariamente<sup>(35)</sup>.

## 5 CONCLUSIÓN

Si algo genera al mismo tiempo esperanza e indignación, en las personas que tienen una mínima sensibilidad ética, es saber que con los recursos de los que disponemos la pobreza absoluta podría ser erradicada en poco años con un coste económico que las Naciones Unidas han estimado en sólo el 2% del PNB de los países económicamente desarrollados. Como se indicaba anteriormente, la factura para alcanzar los Objetivos del Milenio —que no dejan de ser modestos— supondría exclusivamente el 0,5% del PNB del Norte. En la actualidad, el esfuerzo de la solidaridad procedente de los estados se sitúa en torno a la mitad de esa cifra. Como señalaba con claridad el *Informe sobre le desarrollo humano 2005* del PNUD: «El tsunami fue una tragedia altamente visible, impredecible y, en gran medida, inevitable. Existen otras tragedias menos notorias, fáciles de evitar y predecibles por su exasperante regularidad. Cada hora que pasa y sin acaparar la atención de los medios, mueren más de 1.200 niños. Esto equivale a tres tsunamis mensuales, todos los meses, que alcanzan a los ciudadanos más vulnerables del mundo: los niños. Las causas de la muerte

(35) BUSTELO, Pablo. *Economía política de los nuevos países industriales asiáticos*. Madrid: Siglo XXI, 1990. BUSTELO, Pablo; GARCÍA, Clara, y OLIVIE, Iliana. *Economía contemporánea de Asia Oriental*. Barcelona: Planeta, 2004. WATKINS, Kevin. *Crecimiento económico con equidad*. Intermón-Oxfam, 1999.



varían, pero la abrumadora mayoría se debe a una única patología: la pobreza. A diferencia del tsunami, esta patología se puede prevenir. Con la actual tecnología, recursos financieros y acumulación de conocimientos, el mundo tiene la capacidad de superar la pobreza extrema. Sin embargo, como comunidad internacional permitimos que la pobreza destruya la vida a una escala que por su envergadura eclipsa el impacto del tsunami»<sup>(36)</sup>.

El análisis de la situación efectuado en las anteriores páginas ha puesto de relieve que el desarrollo no es cuestión exclusiva de dinero, sino de profundas transformaciones estructurales que requieren un compromiso compartido entre los gobiernos del Norte y del Sur, en coordinación con los Organismos Económicos Internacionales y con la participación directa de la sociedad civil. Es cierto que un número no desdeñable de economías en desarrollo han mejorado su situación económica gracias a la llegada de recursos financieros de todo tipo: créditos, inversiones directas, ayuda, remesas, etc. Pero no es menos cierto que las magnitudes de la pobreza y la desigualdad son insultantes y que los Países Menos Adelantados o subcontinentes enteros como África Subsahariana se encuentran hoy igual o peor que hace varias décadas, ya que la ayuda es insuficiente para paliar sus necesidades y resultan poco interesantes para la iniciativa privada. Los recursos financieros se han dirigido al Sur de una manera creciente, pero se han concentrado fuertemente en el par de docenas de economías emergentes cuyo dinamismo económico y dimensión de mercado resultan atractivos para empresas e inversores. Si en el terreno financiero mundial la lógica del mercado no es complementada o corregida por una acción redistributiva más intensa, análoga a la que, por otra parte, se practica habitualmente dentro de los países o de la Unión Europea, un tercio de la humanidad continuará en la miseria.

Terminemos, no obstante, con unas palabras moderadamente esperanzadoras del economista norteamericano Jeffrey Sachs recogidas en la presentación de su *best-seller* *El fin de la pobreza*: «Este libro trata del final de la pobreza en nuestra época. No es un pronóstico. No estoy prediciendo lo que ocurrirá, sino tan solo explicando lo que puede ocurrir. Actualmente, más de ocho millones de personas mueren todos los años en el mundo porque son demasiado pobres para sobrevivir. Nuestra generación puede optar por erradicar esta pobreza extrema en el año 2025»<sup>(37)</sup>. *That's the question*, podemos erradicar la pobreza extrema pero, para lograrlo, habrá que hacer un esfuerzo social, político y económico mucho mayor. Dudo que este sea posible si no aumentan, paralelamente, la sensibilidad de la sociedad hacia la injusticia y la implicación ciudadana ante los desafíos de la sociedad global.

(36) PNUD. *Informe del desarrollo humano 2005*. Madrid: Mundiprensa, 2005, p. 1.

(37) SACH, Jeffrey. *El fin de la pobreza*. Barcelona: Ed. Debate, 2005, p. 25.





# Documentación

1

Tres Informes sobre migraciones: Informe de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, Diálogo de Alto Nivel sobre la migración internacional y el desarrollo y la Declaración de Montevideo

229







1

# Tres Informes sobre migraciones: Informe de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, Diálogo de Alto Nivel sobre la migración internacional y el desarrollo y la Declaración de Montevideo

## Sumario

1. Extracto del Informe de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales. *Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar*. Octubre 2005.
2. Resumen del Diálogo de alto nivel sobre la migración internacional y el desarrollo. Octubre 2006.
3. Declaración de Montevideo. XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Noviembre 2006.

En esta ocasión facilitamos el acceso a tres documentos relacionados con el ámbito de las migraciones:

1. El primero de ellos es un extracto del Informe que en octubre de 2005 elaboró la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales: *Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar*.
2. A continuación, recogemos el Resumen del Diálogo de Alto Nivel sobre la migración internacional y el desarrollo elaborado en octubre de 2006.
3. Por último hemos incorporado el texto íntegro de la Declaración de Montevideo que tuvo lugar en noviembre de 2006 con ocasión de la XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno.



# 1 **EXTRACTO DEL INFORME DE LA COMISIÓN MUNDIAL SOBRE LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES. LAS MIGRACIONES EN UN MUNDO INTERDEPENDIENTE: NUEVAS ORIENTACIONES PARA ACTUAR. OCTUBRE 2005**

## **Sinopsis: Las migraciones en un mundo interdependiente. Principios para la acción**

1. El proceso de mundialización ha transformado al mundo. Los Estados, sociedades, economías y culturas de las diversas regiones del mundo se van unificando y dependen cada vez más unos de otros. Las nuevas tecnologías permiten la transferencia rápida de capital, bienes, servicios, información e ideas de un país o continente a otro. La economía mundial se está expandiendo y ofrece a millones de hombres, mujeres y niños mejores oportunidades de vida. Sin embargo, los efectos de la mundialización han sido desiguales y las disparidades en el nivel de vida y en la seguridad humana son cada vez mayores en las distintas partes del mundo.
2. Una importante consecuencia de estas diferencias crecientes ha sido el aumento de la magnitud y el alcance de las migraciones internacionales. Según la División de la Población de la ONU, el número de migrantes internacionales hoy asciende a casi 200 millones, lo cual equivale a la población de Brasil, quinto país más poblado del mundo. Esta cifra es más del doble de la registrada en 1980, hace tan solo 25 años. Los migrantes ahora se encuentran en todo el mundo. Algunos de ellos se trasladan dentro de su propia región y otros viajan de una parte del mundo a otra. Casi la mitad del número total de migrantes son mujeres que migran en proporciones crecientes de modo independiente.

### **MULTIPLICANDO LOS RESULTADOS POSITIVOS**

3. En los últimos dos años, la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales ha emprendido un análisis exhaustivo de la manera en que los Estados y otras entidades abordan la cuestión de las migraciones internacionales. La Comisión ha viajado por el mundo y conocido a cientos de interesados en esta cuestión que le han hablado de las vidas, logros y dificultades de los 200 millones de migrantes del mundo y de los enrevesados cuestionamientos que se plantean las sociedades cuando la gente se traslada masivamente de un país a otro.



4. La Comisión ha oído mucho, aprendido mucho y deliberado mucho sobre la información obtenida. La Comisión ha observado múltiples ejemplos de buenas prácticas en el ámbito de las migraciones internacionales en diversos Estados y partes interesadas, al igual que en organizaciones internacionales, en el sector privado y en la sociedad civil. La Comisión también oyó muchas historias de éxito de migrantes que se han instruido mientras trabajaban en el extranjero y que de vuelta en su tierra triunfan en los negocios, relatos de solicitantes de asilo perseguidos en su país que han encontrado seguridad en otro Estado, recuentos de comunidades migrantes totalmente integradas en su país de adopción que mantienen su cultura y sus contactos y testimonios de organismos estatales e internacionales que trabajan unidos para proteger a las víctimas de la trata de seres humanos.
5. La Comisión también ha descubierto las contradicciones, los obstáculos y los retos de las políticas migratorias actuales. En algunas partes del mundo perduran las actitudes negativas hacia los migrantes, a pesar de que sectores enteros de la economía dependen de mano de obra extranjera. Estados que han ratificado los principales convenios de derechos humanos de la ONU no aplican las disposiciones de dichos instrumentos legales, y así es como muchos migrantes siguen siendo víctimas de explotación, discriminación y abusos. Algunos Estados permiten la entrada de numerosos inmigrantes a su país pero no invierten en el proceso de integración necesario para que estas personas puedan desarrollar su potencial y ofrecer un aporte positivo a sus nuevas sociedades. Por otro lado, algunos migrantes no respetan la ley del país anfitrión y, como lo demuestran recientes acontecimientos, pueden representar una grave amenaza para la seguridad pública. Algunos países, pese a defender activamente los objetivos de salud y educación comprendidos en los objetivos de desarrollo del milenio de la ONU, contratan a personal hospitalario y docente de países con bajos ingresos que son incapaces de ofrecer servicios de salud y educación básicos a sus propios ciudadanos.

## **CAPACIDAD, COHERENCIA Y COOPERACIÓN**

6. La Comisión concluye que la comunidad internacional no ha sabido aprovechar las oportunidades ni estar a la altura de los desafíos planteados por las migraciones internacionales. Son necesarios nuevos enfoques para revertir esta situación.



7. Primero, la Comisión constató asombrada la medida en que los Estados y otras partes, en particular en las regiones menos prósperas del mundo, carecen de estructuras necesarias para formular y aplicar políticas migratorias eficaces. Los funcionarios a cargo de cuestiones relacionadas con las migraciones, el desarrollo, el mercado de trabajo, la educación y la salud precisan un acceso a datos sobre las migraciones más oportunos, exactos y detallados. Estos funcionarios necesitan una capacitación profesional más intensa, mayores conocimientos sobre las cuestiones migratorias, las instituciones y la ley, y deben comprender la manera en que interactúan las migraciones con otras políticas. Además, precisan recursos para supervisar y evaluar la incidencia de sus políticas y programas y sistemáticamente deben sacar provecho de la experiencia y los conocimientos adquiridos por otros países.
8. Una segunda cuestión que debe abordarse es la de la coherencia. En las reuniones con la Comisión, los representantes gubernamentales de todo el mundo reconocieron abiertamente sus dificultades para formular políticas migratorias coherentes. En muchos casos, deben resolver otras prioridades y exigencias a corto plazo de diversos ministerios y del electorado. Las decisiones importantes tomadas en ámbitos tales como el desarrollo, el comercio, la ayuda y el mercado de trabajo rara vez se consideran en función de su incidencia sobre las migraciones internacionales.
9. A nivel nacional, también es necesaria una consulta más extensa. Si bien los gobiernos siguen siendo los protagonistas principales en el ámbito de las migraciones internacionales, muchos otros actores, entre ellos las autoridades locales, el sector privado, las ONG, las instituciones de la sociedad civil y las asociaciones de migrantes, están bien ubicadas para contribuir a la formulación y a la aplicación de las políticas migratorias. La participación de estos actores es necesaria, en particular para garantizar que las políticas y los programas migratorios tengan en cuenta las especificidades culturales, las características locales y la importancia de las cuestiones de género.
10. La adopción de un enfoque coherente hacia las migraciones exige que los Estados respeten en mayor medida las disposiciones del marco legal y normativo que afecta a los migrantes internacionales, en particular los siete tratados básicos de derechos humanos de la ONU. Durante sus consultas, la Comisión observó que en demasiados casos existen brechas considerables entre los compromisos legales que los Estados aceptan libremente cuando ratifican los tratados y el nivel en que los



traducen a la práctica. Si bien este problema está relacionado con las capacidades, a menudo depende de la voluntad política.

11. Tercero, la Comisión subraya la suprema importancia de la consulta y de la cooperación entre Estados como base para la formulación y la aplicación de las políticas migratorias. Tales políticas se consideraban tradicionalmente del ámbito de los Estados soberanos. La Comisión aplaude el reconocimiento cada vez mayor de que las migraciones son una cuestión intrínsecamente transnacional que exige la cooperación de los Estados a nivel subregional, regional y mundial.
12. Por último, es preciso incrementar la cooperación y la coordinación entre las diversas organizaciones internacionales multilaterales que trabajan en el ámbito de las migraciones. En las reuniones organizadas por la Comisión, estas organizaciones reconocieron a menudo que trabajan sin concertación. Esta situación, que resulta en parte del espíritu competitivo que caracteriza a las relaciones entre instituciones, se debe también a la falta de coherencia a nivel nacional en los Estados que dirigen y financian estas organizaciones. Si bien se han tomado medidas para incrementar la cooperación y la coordinación entre las organizaciones en cuestión, se deben realizar mayores esfuerzos para formular y alcanzar objetivos comunes.

### **PRINCIPIOS PARA LA ACCIÓN**

13. La Comisión concluye que para incrementar las ventajas de las migraciones internacionales y reducir sus consecuencias negativas, las políticas migratorias deben basarse en objetivos compartidos y en una visión común. Al mismo tiempo, la Comisión reconoce que los Estados y demás actores no pueden adoptar un modelo de acción único y que en la actualidad no existe un consenso en cuanto a la introducción de un sistema oficial de gobernanza mundial para las migraciones internacionales que suponga la creación de nuevos instrumentos legales u organismos internacionales.
14. La Comisión concluye que las políticas migratorias a nivel nacional, regional y mundial deberían regirse por la serie de principios para la acción que figura a continuación y cuyos fundamentos son las conclusiones y recomendaciones presentadas en los seis próximos capítulos.
15. Estos principios tienen varias aplicaciones. Los Estados y la comunidad internacional pueden emplearlos como guía para formular políti-



cas migratorias completas, coherentes y eficaces. También pueden servir para supervisar y evaluar la incidencia de estas políticas. En fin, estos principios proveen un marco para la acción que los Estados y otros actores pueden utilizar para aprovechar las oportunidades que ofrecen las migraciones internacionales.

## Principios para la acción y recomendaciones

### I. MIGRAR POR DECISIÓN PROPIA: LAS MIGRACIONES Y LA ECONOMÍA MUNDIAL

Los hombres, mujeres y niños deben ser capaces de aprovechar su potencial, satisfacer sus necesidades, ejercer sus derechos humanos y cumplir con sus aspiraciones en su país de origen y, por lo tanto, migrar por decisión propia y no por necesidad. Los hombres y mujeres que migran e ingresan al mercado de trabajo mundial deben poder hacerlo de modo seguro y autorizado y porque los Estados y sociedades que los reciben los valoran tanto a ellos como a sus competencias.

#### *Recomendaciones*

1. El número de personas que intenta migrar de un país y continente hacia otro aumentará en los próximos años, debido a las disparidades de desarrollo y demografía y a las diferencias en la calidad de la gobernanza. Los Estados y otros interesados deben tener en cuenta esta tendencia al formular sus políticas migratorias.
2. Los países y otros interesados deben adoptar enfoques más realistas y flexibles hacia las migraciones internacionales, basados en el reconocimiento del potencial de los trabajadores migrantes para colmar determinadas brechas del mercado de trabajo mundial.
3. Los Estados y el sector privado deben considerar la opción de introducir programas de migraciones temporales cuidadosamente diseñados como medios para colmar las necesidades económicas de los países de origen y de destino.
4. Las negociaciones del modo 4 del AGCS sobre la circulación de los proveedores de servicios deberían concluir con éxito. Dado el vínculo entre comercio internacional y migraciones internacionales, deben realizarse mayores esfuerzos para fomentar el diálogo entre los funcionarios y expertos a cargo de estas dos cuestiones.



5. Los gobiernos y los empleadores deben revisar conjuntamente los obstáculos actuales a la movilidad del personal altamente calificado, con el objeto de suprimir aquellos que entorpezcan innecesariamente la competitividad económica.
6. Deben realizarse mayores esfuerzos para crear empleo y medios de subsistencia sostenibles en los países en desarrollo para que sus ciudadanos no se sientan obligados a migrar. Los países en desarrollo e industrializados deben seguir políticas económicas y respetar los actuales compromisos que permiten alcanzar este objetivo.

## II. INCREMENTAR LA REPERCUSIÓN SOBRE LA ECONOMÍA Y EL DESARROLLO

El papel que desempeñan los migrantes en la promoción del desarrollo y la reducción de la pobreza en sus países de origen, al igual que su contribución a la prosperidad de los países de destino, debe ser reconocido y reforzado. Las migraciones internacionales deben convertirse en una parte integral de las estrategias nacionales, regionales y mundiales de desarrollo económico, tanto en los países en desarrollo como en los países industrializados.

### *Recomendaciones*

7. Es necesaria una relación de colaboración entre los países con abundancia y los países con escasez de mano de obra para promover la formación del capital humano y la creación de un fondo mundial de profesionales. La provisión de una remuneración adecuada, de buenas condiciones de trabajo y de oportunidades profesionales debe formar parte de estas estrategias.
8. Las remesas son capitales privados que los Estados no deben apropiarse. Los gobiernos y las instituciones financieras deben facilitar y abaratar el envío de dinero y alentar así a los migrantes a girar dinero mediante sistemas de transferencia estructurados.
9. Las medidas para fomentar la transferencia y la inversión de remesas deben combinarse con políticas macroeconómicas en los países de origen que generen desarrollo económico y competitividad.
10. Es preciso alentar a las diásporas a promover el desarrollo, ahorrando e invirtiendo en sus países de origen y participando en redes transnacionales de conocimientos.



11. Los Estados y las organizaciones internacionales deben formular políticas y programas que intensifiquen la incidencia en el desarrollo de las migraciones de regreso y circulares.

### III. ENCARAR LAS MIGRACIONES IRREGULARES

Los Estados, al ejercer su derecho soberano a determinar quién ingresa y permanece en su territorio, deben cumplir con su responsabilidad y obligación de proteger los derechos de los migrantes y de readmitir a los ciudadanos que desean o están obligados a regresar a su país de origen. Los Estados deben cooperar activamente entre sí para encauzar las migraciones irregulares sin que sus esfuerzos comprometan los derechos humanos, incluido el derecho de los refugiados a solicitar asilo. Los gobiernos deben también consultar a los empleadores, sindicatos y a la sociedad civil en lo que atañe la cuestión de las migraciones irregulares.

#### *Recomendaciones*

12. Los Estados y terceros participantes deben debatir objetivamente sobre las consecuencias negativas y la prevención de las migraciones irregulares.
13. Las políticas de control fronterizo deberían formar parte de una perspectiva a largo plazo en lo referente a las migraciones irregulares, políticas que deben dar prioridad a las carencias socioeconómicas, de gobernanza y de derechos humanos que instan a las personas a irse de su país. Este enfoque debe basarse en el diálogo y la cooperación entre Estados.
14. Los Estados deben arremeter contra las condiciones que promueven las migraciones irregulares ofreciendo oportunidades adicionales de migraciones autorizadas y tomando medidas contra los empleadores que contratan a migrantes en situación irregular.
15. Los Estados deben resolver la situación de los migrantes irregulares mediante expulsiones o regularizaciones.
16. Los Estados deben redoblar sus esfuerzos en la lucha contra dos fenómenos criminales distintos: el tráfico ilícito de migrantes y la trata de seres humanos. En ambos casos, se debe procesar a sus autores, suprimir la demanda de servicios explotadores y ofrecer protección y ayuda a las víctimas.



17. En sus esfuerzos por prevenir las migraciones irregulares, los Estados deben respetar sus obligaciones de derecho internacional en lo relativo a los derechos humanos de los migrantes, a la institución del asilo y a los principios de protección de los refugiados.

#### IV. FORTALECER LA COHESIÓN SOCIAL MEDIANTE LA INTEGRACIÓN

Los migrantes y los ciudadanos de los países de destino deben respetar sus obligaciones legales y beneficiar de un proceso mutuo de adaptación e integración que se adecue a la diversidad cultural y fomente la cohesión social. Las autoridades locales y nacionales, los empleadores y los miembros de la sociedad civil deben apoyar de modo activo el proceso de integración, que debe basarse en un compromiso hacia la no discriminación y la igualdad de géneros. El proceso de integración debe fundamentarse en un discurso objetivo público, político y mediático sobre las migraciones internacionales.

##### *Recomendaciones*

18. Si bien los Estados tienen derecho a determinar sus propias políticas en lo referente a la situación de los migrantes en la sociedad, deben garantizar a todos los migrantes el ejercicio de sus derechos humanos y el beneficio de normas laborales mínimas.
19. Los migrantes autorizados y a largo plazo deben integrarse plenamente en la sociedad. El proceso de integración debe valorar la diversidad social, fomentar la cohesión social y evitar la marginalización de las comunidades migrantes.
20. Las autoridades locales y nacionales, los empleadores y los miembros de la sociedad civil deben trabajar en activa colaboración con los migrantes y sus asociaciones para promover el proceso de integración. Es necesario informar a los migrantes de sus derechos y obligaciones e instarlos a convertirse en ciudadanos activos del país al que se han trasladado.
21. La integración y la protección de las mujeres migrantes requieren mucha atención. Las mujeres deben participar activamente en la formulación y la aplicación de las políticas y programas de integración. Deben respetarse plenamente los derechos, el bienestar y las necesidades educativas de los niños migrantes.



22. Si bien en general no se concede a los migrantes temporales y en situación irregular el derecho a incorporarse a la sociedad en la que viven, deben respetarse íntegramente sus derechos y ser protegidos de explotación y abusos.
23. Los individuos y organizaciones que influyen en la opinión pública deben abordar la cuestión de las migraciones internacionales de manera objetiva y responsable.

## V. PROTEGER LOS DERECHOS DE LOS MIGRANTES

El marco legal y normativo que afecta a los migrantes internacionales debe ser reforzado, implementado con mayor eficacia y aplicado de modo indiscriminado para proteger los derechos humanos y las normas de trabajo de todos los migrantes, hombres y mujeres. Al respetar las disposiciones de este marco legal y normativo, los Estados y demás actores han de abordar las cuestiones migratorias más consecuente y coherentemente.

### *Recomendaciones*

24. Los Estados deben proteger los derechos de los migrantes consolidando el marco normativo de derechos humanos que afecta a los migrantes internacionales y asegurándose de que sus disposiciones se apliquen de modo no discriminatorio.
25. Todos los Estados deben garantizar que se aplique el principio de responsabilidad del Estado de proteger a quienes se encuentran en su territorio, a fin de reducir las presiones que inducen a las personas a migrar, proteger a los migrantes que se encuentran en tránsito y defender los derechos humanos de quienes se encuentran en los países de destino.
26. Los gobiernos y los empleadores deben garantizar que todos los migrantes beneficien de un trabajo decente como lo define la OIT y estén protegidos contra la explotación y los abusos. Deben realizarse esfuerzos especiales para proteger la situación de las mujeres migrantes, de las trabajadoras domésticas y de los niños migrantes.
27. El mecanismo de derechos humanos del sistema de la ONU debe utilizarse con más eficacia como medio para consolidar el marco legal y normativo de las migraciones internacionales y para garantizar la protección de los derechos de los migrantes.



## VI. REFORZAR LA GOBERNANZA: COHERENCIA, CAPACIDAD Y COOPERACIÓN

La gobernanza de las migraciones internacionales debe ser reforzada por medio de mayor coherencia y capacidad a nivel nacional, mediante más consultas y una mayor cooperación entre Estados a nivel regional y por medio de un diálogo y una cooperación más eficaces entre los gobiernos, así como entre organizaciones internacionales, a nivel mundial. Estos esfuerzos deben basarse en una mayor comprensión de los vínculos estrechos entre las migraciones internacionales y el desarrollo, y otras políticas fundamentales, como son el comercio, la ayuda financiera, la seguridad del Estado, la seguridad humana y los derechos humanos.

### *Recomendaciones*

28. Todos los Estados deben establecer políticas migratorias nacionales coherentes basadas en objetivos convenidos, teniendo en cuenta las políticas afines y el derecho internacional de los tratados, incluidos los derechos humanos. La gobernanza a nivel nacional debe coordinarse con eficacia entre todos los ministerios pertinentes y debe incluir consultas con terceros independientes del Estado.
29. La comunidad internacional debe apoyar los esfuerzos de los Estados para formular y poner en práctica políticas migratorias nacionales contribuyendo con recursos, conocimientos y capacitación.
30. Los acuerdos bilaterales son medios valiosos para abordar las cuestiones migratorias que afectan a dos Estados. Siempre deben respetar el marco normativo que afecta a los migrantes internacionales y proteger así los derechos de los migrantes.
31. Son necesarios esfuerzos adicionales para garantizar que los procesos consultivos regionales sobre migraciones reciban una cobertura mundial, cuenten con la participación de la sociedad civil y del sector privado y no se centren tan solo en el control de las migraciones. Dado el carácter mundial de las migraciones, es esencial una mayor interacción entre los diversos procesos.
32. La voluntad reciente de varios Estados, instituciones e instancias no gubernamentales de tomar iniciativas mundiales en relación con las migraciones internacionales es muy positiva. El Diálogo de Alto-Nivel de la Asamblea General de la ONU ofrece la oportunidad de crear una mayor interacción entre estas iniciativas y de garantizar que se man-



tenga su dinamismo. El actual proceso de reforma de la ONU ofrece la oportunidad de aprovechar este dinamismo mediante la revisión de los actuales acuerdos institucionales.

33. La Comisión propone al Secretario General de la ONU que organice inmediatamente consultas de alto nivel interagencia con miras a definir las funciones y modalidades, así como para preparar el terreno que conduzca a la creación de un Grupo Mundial Interagencia de Migraciones. Este Grupo Mundial Interagencia debe asegurar una respuesta institucional más coherente y eficaz a las oportunidades y desafíos que presentan las migraciones internacionales.

## **2 RESUMEN DEL DIÁLOGO DE ALTO NIVEL SOBRE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL Y EL DESARROLLO. OCTUBRE 2006**

### **I. Formato y participantes**

1. De conformidad con lo dispuesto en el párrafo 23 de la resolución 60/277 de la Asamblea General, de 23 de diciembre de 2005, la Presidenta del sexagésimo primer período de sesiones de la Asamblea General tiene el honor de transmitir adjunto el resumen del primer Diálogo de alto nivel sobre la migración internacional y el desarrollo que sostuvo la Asamblea General los días 14 y 15 de septiembre de 2006 en la Sede de las Naciones Unidas.
2. El Diálogo de alto nivel fue inaugurado por la Presidenta de la Asamblea General. Tras su discurso, formularon declaraciones el Secretario General y el Presidente del Consejo Económico y Social. El Diálogo comprendió cuatro sesiones plenarias en las que formularon declaraciones altos funcionarios de 127 Estados Miembros, entre ellos, un vicepresidente, 47 ministros y 40 viceministros. También formularon declaraciones los representantes de un Estado observador y de 10 entidades y organizaciones intergubernamentales que han recibido una invitación permanente para participar como observadoras en los períodos de sesiones y los trabajos de la Asamblea.
3. El 14 de septiembre por la tarde y el 15 de septiembre por la mañana se organizaron cuatro mesas redondas interactivas en las que participaron 162 representantes de alto nivel de los Estados Miembros, funcionarios de 16 organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas, los secretarios ejecutivos de dos comisiones regionales de las Naciones Unidas, el Director General de la Organización Internacional



para las Migraciones (OIM) y representantes de 12 organizaciones no gubernamentales y de entidades de la sociedad civil y el sector privado.

4. En cada una de las mesas redondas se trató un tema diferente. La mesa redonda 1, que se centró en los efectos de la migración internacional para el desarrollo económico y social, estuvo presidida por la Sra. Tarja Filatov, Ministra de Trabajo de Finlandia. La mesa redonda 2, en la que se estudiaron las medidas que pueden adoptarse para asegurar el respeto y la protección de los derechos humanos de todos los migrantes, y para prevenir y combatir el tráfico de migrantes y la trata de personas, estuvo presidida por el Sr. Francisco Laínez, Ministro de Relaciones Exteriores de El Salvador. La mesa redonda 3, en la que se analizaron los aspectos multidimensionales de la migración internacional y el desarrollo, incluidas las remesas de fondos, estuvo presidida por el Sr. Kastriot Sulka, Viceministro de Trabajo, Bienestar e Igualdad de Oportunidades de Albania. La mesa redonda 4, que se centró en la promoción del establecimiento de alianzas y el fomento de la capacidad y en el intercambio de las mejores prácticas en todos los planos, incluidos los planos bilateral y regional, en beneficio tanto de los países como de los migrantes, estuvo presidida por el Sr. Jean-François Ndongou, Viceministro de Relaciones Exteriores del Gabón.
5. En la sesión plenaria celebrada el 15 de septiembre por la tarde, los presidentes de las mesas redondas presentaron oralmente un resumen de las deliberaciones de las respectivas mesas. Una vez formuladas todas las declaraciones ante el plenario, la Presidenta de la Asamblea General formuló una declaración de clausura.

## II. Cuestiones principales

6. El Diálogo de alto nivel sobre la migración internacional y el desarrollo puso de relieve el profundo compromiso de los Estados Miembros, las entidades de las Naciones Unidas, los observadores, las organizaciones no gubernamentales, la sociedad civil y el sector privado de examinar la relación y las sinergias entre la migración internacional y el desarrollo. Hubo un consenso general en el sentido de que el Diálogo de alto nivel ofrecía una singular oportunidad para determinar medios idóneos de aprovechar al máximo los beneficios que la migración internacional aporta al desarrollo y de reducir sus efectos negativos.



7. Los participantes hicieron hincapié en el carácter global de la migración internacional y afirmaron que era un fenómeno cada vez más importante, tanto por su alcance como por su complejidad, que afectaba prácticamente a todos los países del mundo. Coincidieron en que la migración internacional podía ser una fuerza positiva para el desarrollo, tanto en los países de origen como en los de destino, siempre que fuera acompañada de políticas apropiadas.
8. Los participantes señalaron que los migrantes internacionales contribuían al desarrollo tanto de los países en desarrollo como de los países desarrollados. En algunos países los migrantes eran imprescindibles para suplir la falta de mano de obra. Varios participantes destacaron también las contribuciones de los migrantes en los planos social y cultural. Algunos países informaron sobre su amplia experiencia en la acogida e integración de migrantes internacionales. Otros países sólo se habían convertido en receptores de migrantes recientemente. Muchos participantes hablaron de los beneficios para sus países derivados de la emigración de sus ciudadanos y de las contribuciones financieras y de otro tipo que esas comunidades de migrantes habían hecho al desarrollo de sus países. También se mencionó el papel de los empresarios migrantes en la revitalización de las zonas urbanas.
9. Los participantes consideraron que era imprescindible hacer frente a las causas básicas de la migración internacional para asegurar que las personas migrasen por elección propia y no por necesidad y observaron que con frecuencia las personas tenían que emigrar a causa de la pobreza, los conflictos, las violaciones de los derechos humanos, la mala gobernanza o el desempleo. Se expresó amplio apoyo a la propuesta de incorporar las cuestiones de la migración internacional en los planes de desarrollo nacionales, incluso en las estrategias de reducción de la pobreza. Los participantes señalaron que la migración internacional podía contribuir a la consecución de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluidos los objetivos de desarrollo del Milenio, pero advirtieron que la migración internacional no se podía considerar en sí misma una estrategia de desarrollo a largo plazo. Se hizo hincapié en la necesidad de generar empleo con unas condiciones de trabajo decentes y de asegurar medios de vida sostenibles en todos los países.
10. Los participantes reconocieron que la migración internacional, el desarrollo y los derechos humanos eran temas que estaban estrechamente relacionados entre sí. El respeto de los derechos y las libertades funda-



mentales de todos los migrantes era esencial para aprovechar plenamente los beneficios de la migración internacional. Muchos participantes señalaron que algunos grupos vulnerables, como las mujeres y los niños migrantes, necesitaban una protección especial. Se instó a los gobiernos a que ratificaran y aplicaran los principales convenios y convenciones de derechos humanos y otros instrumentos internacionales pertinentes, como la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. Los participantes destacaron la necesidad de que los gobiernos hicieran un esfuerzo concertado para combatir la xenofobia, la discriminación, el racismo y la exclusión social dirigidos contra las poblaciones migrantes.

11. Los participantes hicieron hincapié en que se debía prestar atención con urgencia a las repercusiones sociales de la migración internacional. Para lograr la integración de los migrantes internacionales en los países receptores eran necesarias la adaptación y la aceptación mutuas por parte de la sociedad de acogida y de los propios migrantes. Era importante combatir todas las formas de intolerancia; en ese sentido eran útiles las campañas de información sobre las contribuciones positivas de los migrantes internacionales a la sociedad de acogida y sobre los derechos y las obligaciones de los migrantes internacionales.
12. Los participantes reconocieron que el beneficio más tangible de la migración internacional para los países de origen eran las remesas. Señalaron que en los últimos años se había registrado un pronunciado aumento del volumen de remesas. Aunque las remesas beneficiaban a millones de familias de migrantes, los participantes consideraban que su potencial para el desarrollo se podía mejorar con la adopción de medidas apropiadas, como una mayor competencia entre las compañías que se dedican a la transferencia de fondos y los bancos a fin de reducir las tasas que se aplican a las transferencias, un mejor acceso a los servicios bancarios, incluso a créditos, para los migrantes y sus familias, y la ampliación de los conocimientos financieros en los países de origen. Hubo consenso en cuanto a que las remesas eran corrientes privadas que no sustituían a la asistencia oficial para el desarrollo, la inversión extranjera directa ni el alivio de la deuda. Algunos participantes advirtieron sobre las posibles consecuencias negativas de las remesas, como la creación de una cultura de dependencia tanto en los hogares como a nivel nacional.
13. Los participantes estuvieron de acuerdo en que las comunidades de migrantes podían contribuir considerablemente al desarrollo de sus



países de origen. Algunos países habían adoptado medidas para reforzar los lazos con sus nacionales en el extranjero y alentar el retorno o la migración circular de los trabajadores altamente cualificados. Varios participantes señalaron que los empresarios migrantes habían promovido activamente el desarrollo en sus países de origen mediante proyectos conjuntos de desarrollo. También se destacó el papel de los migrantes internacionales en la transferencia a sus países de origen de conocimientos prácticos, competencias, tecnología, experiencia e ideas nuevas.

14. Los participantes también analizaron de qué modo se podían minimizar las consecuencias negativas de la emigración de personas altamente cualificadas de los países en desarrollo. El éxodo de trabajadores altamente cualificados de los sectores de la salud y la educación era especialmente preocupante, ya que ponía en peligro la prestación de esos servicios en los países de origen. Los participantes pidieron que se aplicaran medidas urgentes para retener a los trabajadores altamente cualificados, entre otras cosas, asegurándoles una remuneración equitativa y unas condiciones de trabajo decentes. También se recomendó que se alentara el retorno de los trabajadores cualificados a sus países de origen, aunque fuera temporalmente. Algunos participantes señalaron que sus países habían adoptado o iban a adoptar códigos de conducta que prohibían la contratación activa de trabajadores del sector de la salud en países en desarrollo que sufrían escasez de mano de obra en los sectores de la salud y la educación. Varios participantes sugirieron que se concertaran acuerdos de cooperación para capacitar a trabajadores cualificados en los países en desarrollo y otros propusieron diversos mecanismos de compensación.
15. Los participantes señalaron que la migración de la mano de obra era crucial para la economía mundial. En algunos países el mercado de trabajo dependía en gran medida de los trabajadores extranjeros. En otros la migración de trabajadores temporarios permitía cubrir ciertas necesidades específicas de mano de obra. Los participantes señalaron que la participación relativamente alta de la mujer en la migración de mano de obra había llevado a algunos países a reexaminar sus normas y procedimientos en materia de migración para asegurar que tuvieran en cuenta las cuestiones de género y ofrecieran una protección adecuada a las mujeres migrantes.
16. Los participantes señalaron que alrededor del 50% de los trabajadores migrantes eran mujeres. Al igual que los hombres, las mujeres migra-



ban con el objetivo de mejorar sus medios de vida. La migración era un medio de empoderamiento para muchas mujeres. Se debía promover el potencial empresarial de las mujeres migrantes y reconocer su contribución al desarrollo tanto en los países de origen como en los de destino. No obstante, la migración también suponía riesgos que solían ser mayores para las mujeres que para los hombres, especialmente cuando éstas eran relegadas a trabajos mal pagados y poco apetecibles. Por ello era importante adoptar políticas que tuvieran en cuenta las circunstancias y las experiencias particulares de las mujeres migrantes y que redujeran su vulnerabilidad a la explotación y el abuso. Se debía ofrecer protección especial a las mujeres y las niñas víctimas de la trata.

17. Los participantes manifestaron su preocupación por el aumento de la migración irregular y de la explotación y el abuso de los migrantes que se encontraban en situaciones irregulares. Hubo consenso general en cuanto a la necesidad urgente de combatir la trata de personas y el tráfico de migrantes, especialmente de mujeres y niños, en los planos nacional, bilateral, regional y mundial. Algunos participantes señalaron que las políticas restrictivas en materia de migración contribuían al aumento de la migración irregular y pidieron que se ampliaran las posibilidades de migración legal y que se regularizara la situación de los migrantes. Los participantes propusieron que se organizaran campañas de información sobre los peligros de la migración no autorizada para ayudar a reducir las corrientes irregulares de migrantes. Aunque muchos participantes entendían que era necesario un control eficaz de las fronteras, se reconoció que la adopción de medidas de control y seguridad no era suficiente para eliminar la migración irregular. Por ello se pidió que se adoptaran políticas de migración que mantuvieran un mejor equilibrio entre las necesidades de mano de obra y la entrada de trabajadores extranjeros. Los participantes destacaron también que las medidas de control de la migración irregular no debían impedir que las víctimas de persecución u otras poblaciones vulnerables recibieran protección internacional.
18. La mayoría de los participantes consideraba que las estrategias nacionales para hacer frente a los efectos de la migración internacional en el desarrollo debían ir acompañadas de una mayor cooperación a nivel bilateral, regional y multilateral. Esa cooperación era necesaria para fomentar una migración legal, segura y ordenada, reducir la migración irregular y ampliar las posibilidades de aprovechar todos los beneficios de la migración internacional. Los participantes consideraban que la proliferación de los procesos consultivos regionales era una prueba



de que la cooperación a nivel regional era particularmente eficaz. Muchos participantes aportaron ejemplos de mecanismos regionales por medio de los cuales, gracias a un mayor diálogo y un mejor entendimiento mutuo, se habían adoptado medidas prácticas para abordar las cuestiones de la migración.

19. Los participantes reconocieron también la utilidad de los acuerdos bilaterales y citaron ejemplos de algunos acuerdos relativos a la migración de trabajadores, la transferencia de las pensiones, la readmisión de nacionales o la lucha contra la trata de personas y el tráfico de migrantes. Muchos participantes consideraban que las iniciativas regionales y bilaterales debían ir acompañadas de iniciativas adoptadas a nivel mundial y señalaron que las Naciones Unidas eran el foro idóneo para ello. Los participantes mencionaron también la labor de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, cuyo informe aportaba orientación útil; la Agenda Internacional para la Gestión de la Migración, fruto de la Iniciativa de Berna, y el diálogo anual sobre políticas de migración patrocinado por la OIM.

### III. Seguimiento del Diálogo de alto nivel

20. Prácticamente todos los Estados Miembros que participaron en el Diálogo de alto nivel manifestaron su interés por que continuara el diálogo mundial sobre la migración internacional y el desarrollo. Fue muy bien acogida la propuesta del Secretario General de crear un foro mundial para tratar a fondo y de modo sistemático los temas relacionados con la migración internacional y el desarrollo.
21. Muchos participantes dijeron que, si se establecía, ese foro debería fomentar la adopción de medidas prácticas, basadas en los hechos, para ampliar los beneficios de la migración internacional y minimizar sus efectos negativos. Los participantes señalaron que el foro debería tener carácter oficioso y voluntario y que los Estados Miembros que lo dirigieran deberían actuar de manera transparente y abierta. El foro no producía resultados negociados ni decisiones normativas, pero sí promovía una cooperación más estrecha entre los gobiernos.
22. Algunos participantes advirtieron que el foro propuesto debería evitar la duplicación de las estructuras existentes y de las actividades en curso de otras entidades. Si se llegara a crear, el foro debería aprovechar los conocimientos especializados de que disponen el sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales. Debería



basarse en las experiencias de los procesos consultivos regionales y colaborar estrechamente con el Grupo Mundial sobre la Migración establecido recientemente. La relación concreta que deberían mantener el foro y las Naciones Unidas fue objeto de algún debate. Una de las propuestas fue vincular el foro a las Naciones Unidas por conducto del Representante Especial del Secretario General sobre la migración internacional y el desarrollo, Sr. Meter Sutherland.

23. Unos pocos participantes arguyeron que ya había canales adecuados para abordar las cuestiones de la migración internacional en las diferentes entidades o estructuras, incluso en el sistema de las Naciones Unidas, y eran partidarios de que se recurriera a las instituciones existentes, como la OIM y el Grupo Mundial sobre la Migración, para seguir analizando los vínculos entre la migración internacional y el desarrollo. Algunos participantes consideraban que el diálogo a nivel regional podía ser más eficaz que el diálogo a nivel global, y que quizás se podía mejorar con reuniones periódicas de los presidentes de los procesos regionales.
24. El Gobierno de Bélgica se ofreció como anfitrión de la primera reunión del foro mundial en 2007 y su ofrecimiento fue acogido favorablemente por los asistentes en general. El Secretario General dijo que, si los Estados Miembros lo estimaban conveniente, estaba dispuesto a establecer un fondo fiduciario de contribuciones voluntarias para apoyar las actividades del foro. Su decisión de prorrogar el mandato del Representante Especial del Secretario General sobre la migración internacional y el desarrollo fue muy bien recibida.

### **3 DECLARACIÓN DE MONTEVIDEO. XVI CUMBRE IBEROAMERICANA DE JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO. NOVIEMBRE 2006**

1. Los Jefes de Estado y de Gobierno de los 22 países que conforman la Comunidad Iberoamericana de Naciones, reunidos en su XVI Cumbre en Montevideo —Uruguay— los días 3, 4 y 5 de noviembre de 2006, reafirmamos nuestra total adhesión a los propósitos y principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas, a la vigencia plena de la democracia, al respeto a la soberanía y a la no injerencia en los asuntos internos de los Estados, al respeto y promoción de los derechos humanos, al fortalecimiento del multilateralismo y del respeto a los principios del Derecho Internacional, a la solución pacífica de las controversias y al rechazo del uso de la fuerza o de la amenaza del uso de la



fuerza en el ámbito internacional y al rechazo a la aplicación de medidas coercitivas unilaterales contrarias al derecho internacional.

2. Reafirmamos los valores proclamados, los principios defendidos y los objetivos acordados en el curso de las anteriores cumbres, y que constituyen el acervo iberoamericano. En ese marco, han merecido y merecen especial atención el derecho al desarrollo, así como las condiciones fundamentales para lograrlo. Asimismo expresamos nuestro compromiso en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Manifestamos nuestra voluntad de seguir luchando contra la desigualdad, el hambre y la pobreza, factores que pueden comprometer la democracia y limitar el ejercicio efectivo de los derechos ciudadanos, y para cuya progresiva superación se requiere la ejecución de políticas de promoción del desarrollo económico con inclusión social, la generación de trabajo decente y la solución duradera del problema de la deuda externa. Reafirmamos la prioridad concedida al combate al terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, y a la lucha contra otros flagelos como la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas ilícitas, así como el lavado de activos, el problema de la corrupción, el tráfico ilícito de armas, el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas, entre otros.
3. En atención a la trascendencia y a la creciente importancia de las migraciones internacionales y a sus proyecciones para nuestros países, hemos elegido esta materia, a iniciativa del gobierno del Uruguay, como tema central de la presente Cumbre, reafirmando los propósitos enunciados al respecto en anteriores declaraciones, y en especial en la emanada de la XV Cumbre Iberoamericana, realizada un año atrás en Salamanca – España. Asimismo, decidimos intensificar el diálogo y la cooperación sobre el tema e impulsar, en nuestras políticas nacionales, foros subregionales y acuerdos internacionales, la materialización del Compromiso de Montevideo sobre Migraciones y Desarrollo, que es parte integrante de la presente Declaración.
4. Apoyamos la iniciativa de los Gobiernos de España y Turquía, asumida por el Secretario General de las Naciones Unidas, denominada «Alianza de Civilizaciones», cuya finalidad es fomentar el diálogo multiétnico y el conocimiento mutuo entre las diversas culturas, como principios de convivencia y reconocimiento a la coexistencia en la diversidad.
5. En conformidad con el Consenso de Monterrey, seguimos determinados a cooperar en el ámbito de la Iniciativa contra el Hambre y la



Pobreza, así como la de «América Latina y el Caribe Sin Hambre 2025» de la FAO, para el cabal cumplimiento de las Metas del Milenio. Instamos, por lo tanto, a la SEGIB, a seguir respaldando e impulsando el intercambio de buenas prácticas y otras modalidades de cooperación en pro de la consecución de esos objetivos.

6. Tomamos nota con aprecio de la iniciativa del Gobierno de Costa Rica (Consenso de Costa Rica), para que los países desarrollados y organismos internacionales establezcan mecanismos financieros innovadores como el canje de deuda por proyectos de desarrollo cuando los países soberanamente lo determinen, la condonación de la deuda para aquellos países que lo soliciten y califiquen, y que puedan ser apoyados con recursos financieros adicionales a los países en vías de desarrollo que aumenten su inversión social en educación, salud y vivienda y reduzcan su inversión en armamentos, siempre y cuando se mantenga la capacidad que corresponda a las necesidades legítimas de seguridad y defensa. En ese sentido, se instruye a la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) para que realice consultas en torno a esta iniciativa.
7. Expresamos nuestra satisfacción por la eficaz labor cumplida este primer año por la Secretaría General Iberoamericana, que se ha fortalecido institucionalmente y que ha ejercido el papel ejecutivo y organizativo para el cual fue creada. Reconocemos la intensa actividad desarrollada en la ejecución de los mandatos de la Cumbre de Salamanca, así como su empeño por promover la proyección de la Comunidad Iberoamericana en el actual escenario internacional y el establecimiento de vínculos con otras organizaciones internacionales.
8. Celebramos la realización y agradecemos los aportes de las Reuniones Ministeriales y Sectoriales de Administración Pública, Educación, Cultura, Turismo, Medio Ambiente, Energía e Industria, Justicia, Vivienda y Desarrollo Urbano, Salud Pública, Infancia y Adolescencia, Juventud, y Presidencia y Equivalentes, y reconocemos sus contribuciones a la XVI Cumbre Iberoamericana.
9. Adoptamos la Carta Cultural Iberoamericana con el propósito de promover la construcción de una cultura de paz basada en el intercambio, el diálogo intercultural, la concertación y la cooperación entre nuestros pueblos, y estamos decididos a poner en marcha las acciones nacionales y de cooperación que contribuyan al logro de sus objetivos. Esta Carta se sustenta en un acervo cultural común, en la riqueza de nuestros orígenes y en su expresión plural, y contribuye a la consolidación de un espacio cultural iberoamericano. Asimismo constituye un



impulso fundamental a la cooperación cultural iberoamericana y a la construcción de un espacio multiétnico, pluricultural y multilingüe de cooperación y concertación, como un paso hacia el reconocimiento de la cultura como factor de integración de nuestro espacio iberoamericano.

10. Valoramos el «Plan Iberoamericano de Alfabetización y Educación Básica de Personas Jóvenes y Adultas 2007-2015», decidimos su puesta en marcha y declaramos el año 2007 como «Año Iberoamericano de la Alfabetización», mediante la coordinación y la suma de esfuerzos nacionales a partir de estrategias decididas por cada país.
11. Resaltamos los avances alcanzados por los países que han desarrollado iniciativas de canje de deuda por inversión educativa e impulsamos la participación de los Gobiernos en el desarrollo de estos programas a voluntad de cada país. Solicitamos a la SEGIB que elabore un informe que refleje los resultados de las experiencias de canje de deuda en la región iberoamericana, especialmente en materia de educación, durante el primer semestre del año 2007, y que prosiga las gestiones dirigidas a impulsar en el seno de la comunidad iberoamericana y con terceros países, los programas de canje de deuda por educación y otras inversiones sociales.
12. Reconocemos el trabajo de la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ), en el desarrollo de la segunda fase del Plan Iberoamericano de Cooperación e Integración de los Jóvenes. Este Plan centra de forma preferente su atención en la construcción de indicadores comunes que proporcionen un estado de situación regional que sirva de apoyo a la orientación de las políticas públicas, en aquellos temas de mayor urgencia que afectan a la juventud.
13. Valoramos igualmente la creación de un Espacio Iberoamericano del Conocimiento (EIC) orientado a la necesaria transformación de la educación superior y articulado en torno a la investigación, el desarrollo y la innovación, y respaldamos la propuesta de elaborar un plan estratégico del EIC, para cuya formulación se convocará a los responsables nacionales de las políticas de educación superior y a otros actores vinculados con el tema.
14. Acordamos promover, en el marco del Espacio Iberoamericano del Conocimiento (EIC) una iniciativa de cooperación en materia de movilidad académica de estudiantes universitarios. Para ello, encargamos a la SEGIB que realice un estudio que permita establecer un instrumen-



to educativo que articule un sistema de intercambio de docentes y estudiantes universitarios, tomando como modelo experiencias exitosas realizadas en el ámbito europeo.

15. Destacamos la adopción, por la reunión de Ministros de Administración Pública, del Código Iberoamericano de Buen Gobierno, y la creación de la Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas, que contribuirán a una mayor eficacia gubernamental y calidad de la gestión pública, respetando la soberanía de los países y sus legislaciones nacionales.
16. Saludamos los trabajos de la XV Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos en Reforma y Acceso a la Justicia, Implantación de Nuevas Tecnologías, Delincuencia Organizada Transnacional y Tratamiento Integral de la Violencia de Género. Destacamos los avances desarrollados por la Red Iberoamericana de Cooperación Jurídica Internacional (Iber-Red) como instrumento fundamental en la cooperación jurídica iberoamericana, y saludamos los trabajos de la Cumbre Judicial para la adopción del Código Iberoamericano de Ética y la creación de la Comisión de Ética Judicial.
17. Compartimos la preocupación expresada en la VIII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Salud, relativa al número de víctimas que continúa ocasionando al mundo una dolencia curable como la tuberculosis, cifra que alcanza las 5.000 vidas por día, constituyendo ésta la principal causa de muerte de las personas infectadas con HIV/SIDA. En el marco de dicha preocupación, igualmente hacemos nuestra la propuesta de que la salud sea considerada tema central de una próxima Cumbre, y que se contemple la posibilidad de la aplicación de un Plan Global Iberoamericano de Acción para detener aquella dolencia, en el ámbito de la iniciativa de Naciones Unidas para el período 2006-2015. Solicitamos a la SEGIB presentar propuestas tendientes a impulsar acciones e iniciativas en diferentes ámbitos tales como el empresarial y el laboral u otros, a fin de contribuir a hacerle frente a este flagelo que afecta a nuestras sociedades.
18. Renovamos nuestro compromiso de cooperar para lograr el crecimiento y la generación de riqueza con inclusión social, promoviendo el desarrollo sostenible, protegiendo el medio ambiente, evitando la generación de ecosistemas altamente vulnerables, cuidando los recursos naturales y utilizándolos adecuadamente.
19. Conscientes de que una parte significativa de la población iberoamericana carece todavía de un acceso adecuado al agua potable y, con el



objeto de avanzar en la consecución de los Objetivos del Milenio y de la iniciativa de lucha contra el hambre y la pobreza, encomendamos a la SEGIB elaborar un proyecto de cooperación iberoamericana destinado a crear un Fondo Iberoamericano para el Acceso al Agua Potable, dedicado a promover acciones para elevar el número de personas que tengan acceso a ese elemento vital.

20. Tomamos nota del IV Foro Mundial de Agua celebrado en marzo pasado en la Ciudad de México, así como también damos la bienvenida a la realización de la próxima Expo Zaragoza 2008, cuyo tema central será «Agua y Desarrollo».
21. Confirmamos nuestro propósito de continuar y ampliar los esfuerzos para aumentar la participación de las energías renovables en la oferta de energía y de mejorar la eficiencia energética. Tales esfuerzos incluirán el diálogo para la identificación de los obstáculos que limitan su oferta y eficiencia, y de las políticas para la eliminación de los mismos.
22. Consideramos una valiosa contribución al Sistema Iberoamericano, la reflexión y los aportes realizados por el Foro Parlamentario y los ejes sugeridos por éste para la formulación de políticas migratorias. Resaltamos la aprobación del Estatuto de Montevideo, que institucionaliza dicho Foro y establece las funciones que le corresponden.
23. Recogemos con interés las conclusiones del Encuentro Cívico y del Encuentro Empresarial; instamos a dar continuidad a estos foros en el marco de las Cumbres Iberoamericanas, y encomendamos a la SEGIB que impulse el fortalecimiento de la participación y de la relación de la Conferencia Iberoamericana con organizaciones sociales y empresas, como expresión social y económica de la ciudadanía en el espacio iberoamericano.
24. Reiteramos nuestro apoyo a las actividades de la Asociación de Academias, Institutos y Escuelas Diplomáticas de Iberoamérica, como mecanismo de intercambio de experiencias e identificación de vías de colaboración y cooperación en los procesos de formación y capacitación de los Servicios Exteriores de nuestros países. Asimismo, reconocemos la necesidad del constante mejoramiento de la estructura y la acción de los centros de formación diplomática, y apoyamos los respectivos procesos de fortalecimiento de los servicios exteriores de los países iberoamericanos en beneficio de una idónea consecución de los objetivos de sus políticas exteriores en el complejo ámbito internacional.



25. Valoramos los aportes de los encuentros y foros de discusión convocados por la SEGIB sobre los siguientes temas: Extensión del Crédito y los Servicios Financieros; Seguridad Ciudadana, Violencia Social y Políticas Públicas; Migraciones y Desarrollo; Desarrollo Social y Políticas de Reducción de la Pobreza, y Energías Renovables. Valoramos asimismo los aportes del Encuentro Iberoamericano sobre Objetivos del Milenio de Naciones Unidas y las Tecnologías de la Información y Comunicaciones.
26. Conscientes de la importancia de los derechos de los consumidores en los países iberoamericanos, nos comprometemos a crear y fortalecer mecanismos que promuevan el efectivo ejercicio de estos derechos.
27. Reiteramos nuestra voluntad y propósito de seguir impulsando el proceso de consolidación institucional de nuestra Conferencia y, de este modo, contribuir a la cohesión de la Comunidad Iberoamericana de Naciones como lugar de encuentro cultural, político, social y económico de nuestros pueblos, reconociéndonos en los valores de nuestro acervo y profundizando los vínculos históricos que nos complementan, sin dejar de admitir, al mismo tiempo, los rasgos propios de cada una de nuestras múltiples identidades, que permiten considerar el conjunto de los pueblos iberoamericanos como una «unidad en la diversidad».
28. Respaldamos la actualización del Manual Operativo del Convenio de Bariloche, adaptado a la nueva realidad y a las demandas de una mayor eficacia de la cooperación iberoamericana.
29. Saludamos la puesta en marcha de los fondos voluntarios de España y de México, y su contribución al fortalecimiento de la Comunidad Iberoamericana. Invitamos a los Estados en capacidad de hacerlo, a que se sumen a este esfuerzo.
30. Aprobamos IBERESCENA como programa Cumbre propuesto por los Ministros de Cultura, con el objetivo de potenciar la promoción de nuestra diversidad cultural y el desarrollo escénico de la región iberoamericana, mediante el fomento de las coproducciones, las redes de teatros y de festivales, el apoyo a la autoría iberoamericana y la formación de nuestros profesionales.
31. Recibimos con beneplácito la racionalización de los programas de cooperación iberoamericana. Acordamos la conclusión del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe —Fondo Indígena— y de la Asociación de Estados Iberoamericanos



para el Desarrollo de las Bibliotecas Nacionales de Iberoamérica —ABI-NIA— como programas de cooperación de la Conferencia Iberoamericana, dando paso a su consolidación como organismos internacionales. Encomendamos a la SEGIB el establecimiento de convenios de colaboración con cada uno de ellos. Acordamos igualmente el término de las Becas Mutis y del Programa Iberoamericano de Lectura —ILIMITA—, que contó con el apoyo de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) y del Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe (CERLALC).

32. Conscientes de la necesidad de desplegar acciones específicas para mejorar la cooperación en el sector turismo, saludamos la iniciativa española de crear un Instituto Iberoamericano de Turismo.
33. Reiteramos nuestro compromiso de promover la equidad de género y la erradicación de cualquier forma de exclusión. Encomendamos a la SEGIB la continuación de los esfuerzos para la efectiva implementación de la equidad de género como eje transversal de las acciones de cooperación iberoamericanas.
34. Mandatamos a la SEGIB poner en marcha una iniciativa que, en el ámbito de los Objetivos y Metas del Milenio, posibilite la elaboración de indicadores específicos en relación con los pueblos indígenas y afro\_descendientes, que sirva de herramienta útil para avanzar en la lucha contra la exclusión y la pobreza en que se encuentran en muchos de los países de la región, cuando éstos así lo consideren.
35. Encomendamos a la SEGIB establecer un grupo de trabajo con la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) y el Fondo Indígena, que permita elaborar las bases, objetivos y alcances del Instituto Iberoamericano de Lenguas Nativas.
36. Reconocemos el papel fundamental, en el desarrollo integral de nuestras naciones, de las cooperativas y demás organizaciones de la economía social, cuyos principios de productividad, competitividad, complementariedad, solidaridad y, sobre todo, responsabilidad social, fortalecen el carácter participativo de nuestras democracias, impulsan la generación de empleos, apoyan el combate a la pobreza, convocan la integración y cohesión social —en particular de las mujeres, los jóvenes, las personas adultas y con discapacidad— generando condiciones de desarrollo.
37. Respalamos la labor de la Misión de Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (MINUSTAH) en función de la estabilidad, la paz



social y la consolidación de la institucionalidad democrática. Reiteramos asimismo nuestro compromiso con el proceso que se lleva adelante en Haití hacia la reconstrucción del orden productivo para el bien del pueblo de ese país. Subrayamos la necesidad de cooperar decididamente en pro del desarrollo económico y social de Haití, que es una precondition para el logro de la paz y la estabilidad duradera en ese país. Para ello, encomendamos a la SEGIB colaborar en la coordinación de los esfuerzos y de los programas de cooperación de los distintos países iberoamericanos con Haití. Con este objeto acordamos realizar reuniones iberoamericanas de coordinación, en ocasión de las conferencias de donantes.

38. Reafirmamos la importancia y necesidad de asegurar la cooperación internacional para los países de renta media, tanto la Ayuda Oficial al Desarrollo como en el marco de mecanismos financieros innovadores, como complemento a sus esfuerzos para cumplir con sus programas nacionales y con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En tal sentido respaldamos la puesta en marcha de iniciativas concretas y encomendamos a la SEGIB que brinde apoyo y seguimiento a las mismas. Damos la bienvenida a las conferencias sobre Países de Renta Media que se realizarán próximamente en España y El Salvador.
39. Saludamos el lanzamiento del Programa Regional Andino entre el Gobierno español y la Secretaría General de la Comunidad Andina, orientado a fortalecer los procesos de gobernabilidad democrática, a mejorar la gestión del medio ambiente y a fomentar la cohesión social, y que se presenta en ocasión de la XVI Cumbre Iberoamericana.
40. Reiteramos nuestro agradecimiento al gobierno de la República de Chile por el ofrecimiento para realizar, entre el 9 y 10 de noviembre de 2007, la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. El tema central de la Cumbre versará sobre cohesión social y políticas sociales para alcanzar sociedades más inclusivas en Iberoamérica.
41. Recibimos con satisfacción y aceptamos el ofrecimiento del Gobierno de la República de El Salvador para realizar en el año 2008 la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno.
42. Nos congratulamos por el ofrecimiento del Gobierno de Portugal de realizar en el año 2009 la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno.
43. Tomamos nota, con satisfacción, de la propuesta de la República Argentina en el sentido de que ese país sea la sede de la Cumbre Ibe-



roamericana del año 2010, habida cuenta de que en ese año la República Argentina estará conmemorando los doscientos años del establecimiento de su primer gobierno patrio, a la vez que las Cumbres llegarán a su vigésima edición.

44. Agradecemos el ofrecimiento del Gobierno de España para que la ciudad de Cádiz sea sede en el año 2012 de la XXII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, coincidiendo con la aprobación, en esa ciudad, de la primera Constitución española de 1812.
45. Los Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad Iberoamericana de Naciones agradecemos muy especialmente al Gobierno de la República Oriental del Uruguay, así como a las autoridades y a la ciudadanía de Montevideo, por la cálida hospitalidad brindada durante la celebración de esta XVI Cumbre.
46. Los Jefes de Estado y de Gobierno de los países iberoamericanos suscriben la presente Declaración, así como el Compromiso de Montevideo que forma parte integrante de ella, en dos textos originales en idiomas español y portugués, ambos igualmente válidos, en Montevideo, el 5 de noviembre de 2006.

# Reseñas bibliográficas

- 1** **La situación en el mundo 2007: nuestro futuro urbano.**  
*The Worldwatch Institute* ..... **259**
- 2** **Empleo e inclusión social.**  
*Luis Toharia, Cecilia Albert, Carlos García Serrano, Miguel Ángel Malo, María Ángeles Davia y José María Arranz* ..... **262**
- 3** **Buenas prácticas en la gestión del voluntariado.**  
*Observatorio del Tercer Sector* ..... **264**







## Reseñas bibliográficas

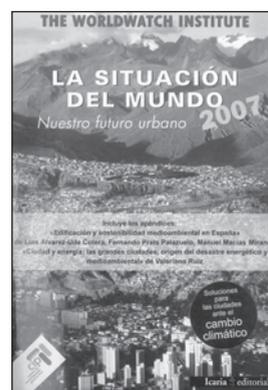
### **LA SITUACIÓN DEL MUNDO 2007: NUESTRO FUTURO URBANO**

THE WORLDWATCH INSTITUTE

Madrid; Barcelona: CIP-Fuhem: Icaria Editorial, 2007.

*La Situación del Mundo 2007* analiza el presente y el futuro de las ciudades del mundo y su relación con la pobreza y el cambio climático. Estamos al borde de una transición histórica: en 2008, más de la mitad de la humanidad vivirá en áreas urbanas. Esta edición de *La Situación del Mundo* analiza los cambios que podrían favorecer un futuro urbano más saludable a la vez que más pacífico. El libro ofrece nueve capítulos realizados por investigadores del Worldwatch Institute. Además, la edición publicada por el Centro de Investigación para la Paz e Icaria incluye dos capítulos exclusivos que abordan respectivamente y desde la perspectiva del caso español, los costes sociales y ecológicos de la edificabilidad y los retos energéticos que plantean nuestras ciudades.

En el primer capítulo (*Un mundo en proceso de urbanización*), Kai N. Lee plantea la necesidad de nuevos modelos de desarrollo urbano que armonicen las necesidades de las personas con las del medio ambiente debido a que, entre otros procesos, la población urbana del mundo se ha multiplicado casi por cuatro en la segunda mitad del siglo xx, pasando de 732 millones de habitantes en 1952 a más de 3.200 millones en 2006.





La cuestión del agua se aborda en un segundo capítulo (*Facilitar agua limpia y saneamiento*) en el que se señala que alrededor de la mitad de la población de las ciudades de África y de Asia no tiene agua ni saneamiento en cantidad y calidad suficiente y que un millón o más de niños muere todos los años de enfermedades relacionadas con la falta de saneamiento y de suministro adecuado de agua y cientos de millones padecen enfermedades, sufrimiento y malestar por esta misma causa. Así, los debates sobre financiación y gestión del agua tienden a centrarse en la disyuntiva sector público frente a sector privado; sin embargo, existen distintas opciones y estos sectores pueden desempeñar papeles complementarios.

En el tercer capítulo (*Cultivar en las ciudades*) observamos cómo la agricultura urbana puede ser una de las herramientas que ayuden a las ciudades a enfrentar desafíos ecológicos, sociales y alimentarios: desde el crecimiento urbano desordenado hasta la desnutrición, los vertederos y la amenaza de atentados contra la cadena alimentaria. A pesar de que es posible que la producción local nunca satisfaga las necesidades alimentarias urbanas, el tremendo coste, las infraestructuras y la energía requeridos para transportar alimentos a zonas densamente pobladas, son un buen argumento a favor de unos centros urbanos que obtienen el máximo posible de alimentos de tierras próximas.

En *Hacia un transporte urbano más ecológico* se aborda la necesidad de nuevas respuestas ante los problemas ocasionados por la invasión del coche en las ciudades, ya que, la respuesta tradicional, ha sido aumentar la capacidad de las carreteras desplazando al transporte público; esto conduce a un crecimiento urbano disperso. Las ciudades necesitan no una sino muchas opciones de transporte y de utilización del suelo, con el fin de dotar de mayor resiliencia a las ciudades frente al cambio climático y el declive de la producción mundial de petróleo. Además hay que reurbanizar las ciudades mediante el transporte público, con zonas viales y peatonales para bicicletas, sistemas de transporte público que circule con más rapidez que el transporte privado, más servicios y conectividad sin pérdidas de tiempo, y adopción de gravámenes sobre el tráfico privado.

Sawin y Hughes, en el quinto capítulo (*Proporcionar energía a las ciudades*) analizan cómo en los últimos 150 años, las ciudades han pasado a ser cada vez más dependientes de recursos energéticos contaminantes y lejanos, haciéndose muy vulnerables a los fallos de suministro. Uno de los grandes desafíos del sistema actual es hacer llegar la energía a todos los residentes urbanos: se calcula que casi la quinta parte de los 1.600 millones de personas que carecen de electricidad y de otros servicios modernos de energía en el mundo vive en las ciudades. Las soluciones principales pasan por reducir el impacto ambiental de la construcción urbana y abastecer las ciudades con energía producida localmente, preferentemente con energías renovables.



En *Reducir en las ciudades los desastres naturales* se observa cómo la tendencia al aumento de los desastres naturales es indudable, como así también sus impactos desproporcionados y los mayores daños económicos, principalmente en los países de renta baja. Los desastres no son meros acontecimientos fortuitos, sino que son producto de una relación cambiante entre fenómenos naturales, condicionantes físicos y sociales y los sistemas de gestión de riesgo. Entre otros temas, el proceso acelerado de urbanización modifica constantemente los riesgos de desastre: de las 10 ciudades más pobladas del mundo, 8 están edificadas sobre fallas que pueden sufrir terremotos o en sus proximidades y 6 son muy vulnerables a mareas de tempestad.

*Nuevos rumbos para la sanidad urbana* es el título del séptimo capítulo en el que se indica que para dirigir las ciudades hacia un desarrollo más saludable será preciso planificar su futuro pensando en las personas y contar con gobiernos locales creativos, capaces de aprovechar los recursos humanos y ambientales de cada ciudad. Las zonas urbanas de los países pobres padecen con frecuencia lo peor de ambos mundos, soportando la doble carga de las enfermedades infecciosas asociadas a la pobreza extrema y las llamadas «enfermedades de la modernidad». Afecciones «modernas» como el asma, enfermedades coronarias y cáncer están llegando a muchas ciudades y pueblos de África, Asia y América Latina que aún no se han librado de enfermedades «antiguas» como la tuberculosis, el cólera y la diarrea. De todos los problemas de salud pública, el cambio climático será posiblemente el que afectará a un mayor número de personas en núcleos urbanos: se prevé un aumento de sequías, inundaciones, enfermedades propagadas por el agua, olas fatales de calor y enfermedades tropicales.

Roseland y Soots trabajan sobre la idea de que las economías locales fuertes son el fundamento de comunidades vigorosas, capaces de crecer y de resistir las presiones generadas por un mundo crecientemente urbanizado, proporcionar las ventajas del desarrollo económico protegiendo el medio ambiente, mejorando las infraestructuras comunitarias, desarrollando las capacidades locales para fortalecer el tejido social y respetando la identidad cultural. En este capítulo (*Fortalecer las economías locales*) se señala que en un contexto de creciente urbanización, las cooperativas representan una estrategia comunitaria para reducir la pobreza.

Por último, en *Luchar contra la pobreza y la injusticia medioambiental en las ciudades*, se señala que para alcanzar la sostenibilidad ambiental mundial, es necesario conseguir la sostenibilidad ambiental urbana. La solución al problema ambiental de las ciudades pasa por erradicar la pobreza urbana. Sin embargo, la pobreza y la degradación ambiental requieren soluciones innovadoras de abajo hacia arriba: la fragmentación y la competencia entre los organismos



públicos limitan la colaboración frente a los problemas urbanos. Para lograr ciudades igualitarias se requiere superar obstáculos tales como el mal gobierno, la corrupción, los prejuicios anti-urbanos, la violencia, los incentivos contraproducentes y el miedo al cambio.

La obra en castellano incluye dos capítulos exclusivos de la edición española:

- *Edificación y sostenibilidad medioambiental en España*, por Luis Álvarez-Ude Cotera, Fernando Prats Palazuelo y Manuel Macías Miranda.
- *Ciudad y energía; las grandes ciudades, origen del desastre energético y medioambiental*, por Valeriano Ruiz.

FRANCISCO LORENZO

## EMPLEO E INCLUSIÓN SOCIAL

LUIS TOHARIA, CECILIA ALBERT, CARLOS GARCÍA SERRANO, MIGUEL ÁNGEL MALO, MARÍA ÁNGELES DAVIA Y JOSÉ MARÍA ARRANZ

Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007.

El conocimiento de las características de los individuos y los hogares pobres y la elaboración de indicadores para la medición de la pobreza son algunas de las cuestiones fundamentales a las que se enfrentan los investigadores y los responsables de política a la hora de diseñar políticas públicas para luchar contra el fenómeno de la pobreza y la exclusión social. Los estudios sobre estos fenómenos, muy numerosos, se dedican principalmente al *análisis estático* de la intensidad y las características de los individuos o de los hogares que son pobres. En los últimos años, gracias a la disponibilidad de datos longitudinales de rentas y gastos, los estudios que se dedican al *análisis dinámico* del fenómeno de la pobreza y de la exclusión social han ido creciendo. Estos últimos investigan las entradas en la pobreza y las salidas de ella, los determinantes (las historias laborales, el entorno familiar, etc.) que influyen en esos tránsitos y la persistencia de la pobreza.

El libro «Empleo e inclusión social» combina el estudio de ambos aspectos para el caso español. Por una parte, se utilizan los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) correspondientes al año 2004 para llevar a cabo un análisis estático de la incidencia y de la distribución de la pobreza entre los indivi-



duos, vinculando ambas cuestiones a variables personales, del hogar y laborales. Por otra parte, se emplean los datos longitudinales del Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE) para realizar un análisis dinámico de la pobreza, lo que permite diferenciar la pobreza persistente de la pobreza transitoria así como el efecto de diversas variables personales, del hogar y laborales sobre ambos tipos de pobreza. Como puede deducirse, un elemento que recorre el análisis es que la medición y el examen de la pobreza y la exclusión se realiza desde la perspectiva de la situación laboral, es decir, se incide muy especialmente en las diferencias existentes en cuanto a la pobreza en los distintos grupos de población definidos según su situación laboral y en cómo ésta puede influir en la situación de pobreza de los individuos y los hogares.

Merece la pena señalar varios aspectos de interés del estudio de la pobreza y la exclusión social que se hace en el libro. Primero, hay una revisión crítica del conjunto de indicadores habitualmente utilizados en los estudios de inclusión, basados en los criterios de Laeken (2001) y de los nuevos indicadores comunes que se incluyen en el Plan Nacional de Inclusión Social (PNAin); además, se plantea una propuesta de indicadores adicionales y se lleva a cabo un análisis de la pobreza centrado en la utilización de indicadores directos o de privación. Segundo, se ofrecen resultados referidos a la relación entre la situación con respecto a la actividad económica de los individuos y los hogares y su situación de pobreza definida según los indicadores indirectos (la renta), investigándose el efecto que puede tener en términos de la incidencia de la pobreza el mayor o menor grado de vinculación con el mercado de trabajo y con el empleo no sólo de los individuos sino también de los hogares; pero también se estudia la relación entre situación laboral y privación, utilizando para ello los indicadores directos construidos anteriormente. Tercero, hay un estudio específico de la incidencia de la pobreza en la población joven, haciendo especial hincapié en su relación con la situación laboral y familiar, advirtiéndose que el riesgo de pobreza juvenil se encuentra muy vinculado a las formas de convivencia de los jóvenes, en especial a la presencia de hijos en el hogar; un resultado relevante es que resulta significativa una tríada de factores que parecen estar interconectados y que, tanto por separado como combinados, contribuyen a aumentar el riesgo de pobreza: el fracaso escolar, el desempleo y la formación temprana de hogares. Y cuarto, se realiza un estudio dinámico de la pobreza en el sentido de considerar cuál es la situación de los individuos y los hogares no en un momento concreto del tiempo sino en un periodo relativamente largo (de varios años); esta perspectiva permite diferenciar la pobreza persistente de la pobreza transitoria.

En definitiva, la investigación que se presenta en este libro constituye un punto de partida imprescindible para entender las relaciones existentes entre la

pobreza y la exclusión social y la situación con respecto a la actividad económica de individuos y hogares.

VÍCTOR RENES

## **BUENAS PRÁCTICAS EN LA GESTIÓN DEL VOLUNTARIADO**

### **OBSERVATORIO DEL TERCER SECTOR**

Barcelona: Fundación La Caixa, 2007.

El ámbito del voluntariado social ha experimentado un cambio espectacular en los últimos años. En concreto, este cambio destaca especialmente en lo que a incremento de personas y cambios en los perfiles del voluntariado. Y este crecimiento hace necesario replantearse la gestión de los equipos de personas voluntarias.

A tal fin, la Obra social de la Fundación «la Caixa» presenta este estudio elaborado por el Observatorio del Tercer Sector. Se trata de un material con dos partes diferenciadas. Una primera teórica sobre el ciclo de la gestión del voluntariado y otra de recogida de buenas prácticas en las distintas fases del mismo.

Es una interesante obra de consulta, de fácil uso, que incluye esquemas y cuadros-resumen en cada uno de sus apartados y cuyo objetivo es mostrar la importancia de todo lo organizativo y administrativo que conlleva el trabajo con y del voluntariado, y proporcionar recursos con el fin de mejorar la gestión de los equipos de personas voluntarias. Como se recoge en su presentación: *«Una estructura eficaz puede contribuir a mejorar los resultados, por lo que es fundamental proporcionar a las personas que trabajan y colaboran en estas entidades conocimientos y aptitudes que les permitan replantear su labor y optimizar y profesionalizar la gestión»*. Y todo ello porque *«Mejorar la organización y la administración de las asociaciones no significa reducir su naturaleza voluntaria, sino garantizar que podrán seguir trabajando a favor de las personas que lo necesitan aprovechando al máximo los recursos disponibles en la comunidad»*.

Destaca por la variedad de experiencias recogidas (28). En su elaboración, han participado más de 100 entidades de diferentes ámbitos sociales, tamaño e influencia; locales, estatales... Todas ellas comparten como característica la participación fundamental del voluntariado en la consecución de su misión organizativa. Estas experiencias conforman un corpus de referencias para otras





organizaciones. Además de esto hay que resaltar que para la elaboración de las fichas de buenas prácticas se ha contado con la colaboración directa de los responsables de voluntariado de cada una de las entidades consultadas.

Las organizaciones que se acerquen a esta publicación encontrarán no sólo un espejo en el que mirarse, sino también una atractiva propuesta que aplicar a sus realidades, si no totalmente en algunos casos, sí en varios de los aspectos recogidos.

Es una publicación gratuita. Puede solicitarse a través de [www.laCaixa.es/ObraSocial](http://www.laCaixa.es/ObraSocial)

JAVIER FONSECA



# normas

## Normas de presentación de originales

- 1.º Los artículos deben ser originales y se enviarán mecanografiados a espacio y medio (1,5) en letra 12p Time New Roman
- 2.º La extensión del contenido de cada artículo será de **4.500 palabras** (aproximadamente entre 16/17 páginas de treinta líneas y 70 caracteres por línea), contando las posibles tablas, cuadros, gráficos y bibliografía. *Se ruega mantener esta pauta.*
- 3.º Además hay dos páginas más para: el título del artículo; el cargo, profesión o titulación que ha de constar junto al nombre del autor y su correo electrónico en la publicación; el sumario o apartados en los que se divide el artículo y un resumen del mismo, **en máximo 150 palabras**, las palabras claves y su traducción al inglés (si existen dificultades para hacerlo, la redacción de la revista lo hará traducir).
- 4.º Las citas o notas irán a pie de página. Las referencias bibliográficas de los artículos seguirán las Normas ISO 690/1987. Al final de estas notas se propone un ejemplo.
- 5.º Por cada artículo se recibirá la *gratificación de siete euros por página* más dos ejemplares de la revista y separatas de los artículos. Se ruega que se indique la dirección postal donde enviar dichos ejemplares.
- 6.º Enviar los artículos en papel a una sola cara y en soporte informático (Microsoft Word), o por correo. Acusaremos recibo en cuanto sea recibido. La dirección y teléfonos de contacto son:

*Dirección:* Cáritas Española  
Documentación Social  
Calle San Bernardo 99 bis. 7ª planta. 28015 MADRID  
*Correo electrónico:* documentacionsocial@caritas.es  
*Fax:* 91. 593.48.82  
Secretaría: Celia 91 4441317

- 7.º Finalmente, es necesario el número del DNI para tramitar la gratificación, así mismo el número de la cuenta corriente para en su momento realizar la transferencia. Desde el Servicio de contabilidad de Cáritas se emitirán dos recibos por gratificación, uno es para que ser firmado y devuelto a dicho Servicio que procederá a realizar la transferencia; el otro para el autor.

El Consejo de Redacción agradece la disposición de todos los autores en la colaboración con la revista Documentación Social. Quedamos a su disposición para cualquier asunto relacionado con la revista y para cualquier otro aspecto en orden a la colaboración con la misma.

Un cordial y sincero saludo

*Ejemplo de referencias bibliográfica siguiendo la Norma ISO 690/1987:*

**Libro:** CARBONERO GAMUNDI, María Antonia. *Estrategias laborales de las familias en España*. Madrid: CES, 1997

**Contribución:** URIBARRI, Ignacio. *Cooperativas de vivienda*. En: Primeras Jornadas de Cooperativas de Euskadi. Vitoria: Gobierno Vasco, 1982, pp. 129-137.

**Artículo de revista:** NAREDO, José Manuel. Ciudades y crisis de civilización. *DOCUMENTACIÓN SOCIAL*, abril-junio 2000, n.º 119, pp. 13-37.



## Últimos títulos publicados

	Euros
<b>N.º 120</b> Adolescentes y Jóvenes en dificultad social .....	10,82
<b>N.º 121</b> El desafío de la migraciones .....	10,22
<b>N.º 122</b> 2001 Repensar el voluntariado .....	10,22
<b>N.º 123</b> Europa: proyecto y realidad .....	10,22
<b>N.º 124</b> Jóvenes del siglo XXI .....	10,22
<b>N.º 125</b> Las otras caras de la globalización .....	10,22
<b>N.º 126</b> Deuda externa y ciudadanía .....	10,76
<b>N.º 127</b> Salud y calidad de vida .....	10,76
<b>N.º 128</b> La calidad como imperativo en la Acción Social .....	10,76
<b>N.º 129</b> Trabajo en Red .....	10,76
<b>N.º 130</b> Los procesos de inclusión y exclusión social de las personas con discapacidad .....	11,00
<b>N.º 131</b> Violencia y sociedad .....	11,00
<b>N.º 132</b> Migración: Hacia un modelo de integración social .....	11,00
<b>N.º 133</b> Desarrollo local. Desarrollo social .....	11,00
<b>N.º 134</b> Construcción y Constitución europea .....	11,00
<b>N.º 135</b> Intervenciones ante la exclusión social .....	11,00
<b>N.º 136</b> Los Objetivos de Desarrollo del Milenio .....	11,00
<b>N.º 137</b> La Europa de los Gitanos .....	11,35
<b>N.º 138</b> Vivienda y alojamiento .....	11,35
<b>N.º 139</b> Ciudadanía .....	11,35
<b>N.º 140</b> Comunicación y sociedad civil .....	11,40
<b>N.º 141</b> La protección social de la dependencia en España .....	11,40
<b>N.º 142</b> La cooperación al desarrollo y la construcción de la paz .....	11,40
<b>N.º 143</b> Empleo e inclusión .....	11,40
<b>N.º 144</b> La prostitución, una realidad compleja .....	11,75
<b>N.º 145</b> Re-pensar la intervención social .....	11,75
<b>N.º 146</b> Responsabilidad Social de la Empresa .....	11,75
<b>N.º 147</b> Migraciones y desarrollo .....	11,75

## Próximo título

<b>N.º 148</b> La mediación: caja de herramientas para la gestión del conflicto social ....	11,75
---	-------