

Libertad y movimiento: ¿de qué manera puede la movilidad propiciar el desarrollo humano?



La distribución de las oportunidades en el mundo es extremadamente desigual. Esta falta de equidad es una de las principales determinantes del movimiento humano y ello implica que los desplazamientos tienen enorme potencial para mejorar el desarrollo humano. No obstante, el movimiento no es sólo la mera expresión de una opción; muchas veces las personas se trasladan en condiciones límites, pero los beneficios que obtienen de sus cambios de residencia también se distribuyen en forma disímil. Nuestra visión del desarrollo como un proceso que propicia la libertad de las personas para llevar adelante la vida que cada uno elija reconoce que la movilidad es un componente esencial de dicha libertad. No obstante, el desplazamiento involucra balancear alternativas, tanto para los que parten como para los que se quedan, y la comprensión y el análisis de estas valoraciones son fundamentales para formular políticas adecuadas.

Libertad y movimiento: ¿de qué manera puede la movilidad propiciar el desarrollo humano?

Cada año, más de cinco millones de personas cruzan las fronteras internacionales con el fin de ir a vivir a un país desarrollado¹. El número de personas que se traslada a un país en desarrollo o dentro de su propio país es mucho mayor, si bien es difícil obtener cálculos precisos². Pero más gente aún, tanto en el lugar de destino como de origen, se ve afectada por el desplazamiento de otros gracias al flujo de dinero, conocimientos e ideas.

Para aquellos que se trasladan, el viaje casi siempre implica sacrificios e incertidumbre. Los posibles costos van desde el dolor emocional de la separación de familiares y amigos a altas sumas de dinero. Y hay riesgos, como el peligro físico de dedicarse a ocupaciones arriesgadas. En algunos casos, por ejemplo cuando el traslado implica cruzar una frontera en forma ilegal, los migrantes pueden arriesgar su propia vida. No obstante, millones de personas están dispuestos a incurrir en tales costos o riesgos a fin de mejorar su nivel de vida y el de sus familias.

El lugar de residencia determina decididamente las oportunidades de un individuo de llevar una vida larga y saludable, tener acceso a educación, atención de salud y bienes materiales, disfrutar de libertades políticas y recibir protección contra la violencia física. Alguien nacido en Tailandia puede esperar vivir siete años más, tener casi tres veces más años de educación y gastar y ahorrar unas ocho veces más que otra persona nacida en el país vecino de Myanmar³. Estas diferencias de oportunidades crean una enorme presión para trasladarse.

1.1 La movilidad importa

Veamos, por ejemplo, la forma en que se distribuyen los resultados en desarrollo humano cerca de las fronteras nacionales. El Mapa 1.1 compara este indicador a cada lado de la frontera entre Estados Unidos y México. En la ilustración, utilizamos el Índice de Desarrollo Humano (IDH), la medida sintética del desarrollo que se utiliza en

este informe, para clasificar y comparar los países. Un patrón que resalta inmediatamente es la fuerte correlación entre el lado de la frontera en que se ubica un lugar y su IDH. Incluso el IDH más bajo en un condado fronterizo de Estados Unidos (condado de Starr, Texas) es superior al índice más alto del lado mexicano (municipio de Mexicali, Baja California)⁴. Este patrón indica que atravesar una frontera internacional puede expandir considerablemente las oportunidades disponibles para mejorar el bienestar.

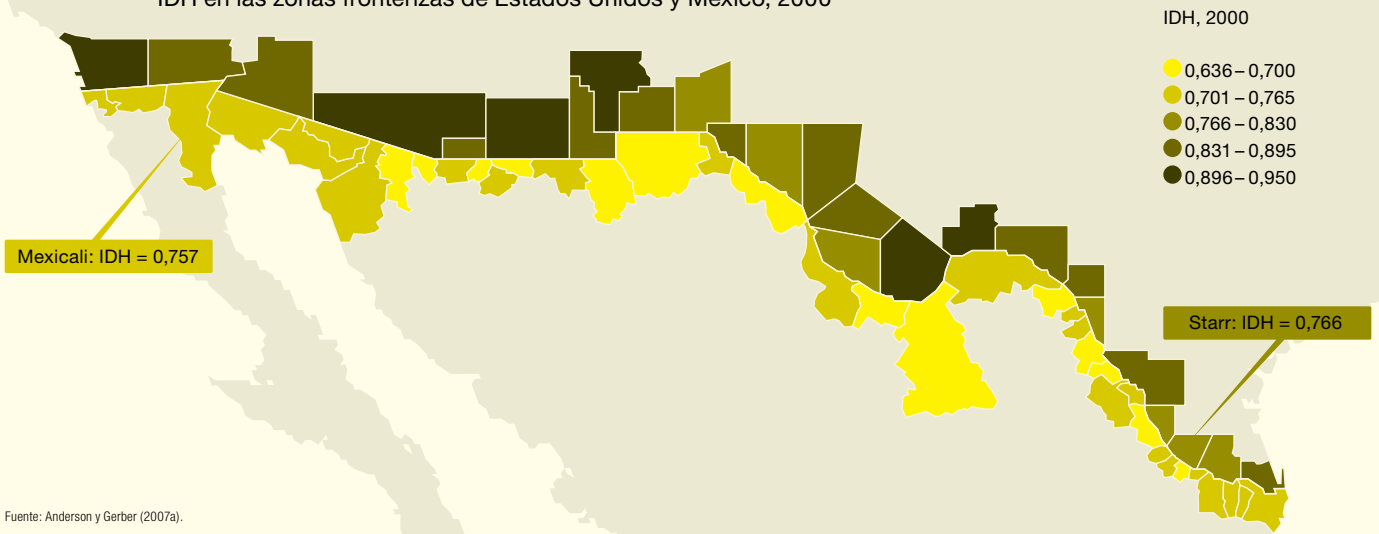
De manera inversa, consideremos la orientación de los desplazamientos humanos cuando se levantan las restricciones a la movilidad. Entre 1984 y 1995, la República Popular China liberalizó progresivamente su severo régimen de restricciones internas, proceso que permitió a la gente cambiarse de una región a otra. Como consecuencia, se produjeron flujos masivos principalmente hacia regiones con niveles más altos de desarrollo humano. En este caso, los patrones sugieren una vez más que la motivación fundamental fue la oportunidad de mejorar el bienestar (mapa 1.2)⁵.

Estas impresiones sobre el espacio son respaldadas por investigaciones más rigurosas que han calculado cómo el cambio de lugar de residencia puede incidir en el bienestar. Estas comparaciones contienen dificultades inherentes toda vez que las personas que se trasladan suelen tener diversas características y vivir circunstancias diferentes respecto de aquellos que no se mueven (recuadro 1.1). No obstante, recientes estudios académicos que analizan minuciosamente estas

Mapa 1.1

Las fronteras son importantes

IDH en las zonas fronterizas de Estados Unidos y México, 2000



complejas relaciones han confirmado los enormes beneficios que conlleva el desplazarse hacia otro país. Por ejemplo, las personas con niveles moderados de educación formal que emigran de un país en desarrollo típico hacia Estados Unidos pueden incrementar sus ingresos anuales en unos US\$10.000, aproximadamente el doble del ingreso per cápita promedio de un país en desarrollo⁶. Por su parte, las investigaciones encargadas para este informe revelaron que una familia que emigra de Nicaragua a Costa Rica aumenta en 22% la probabilidad de matricular a su hijo en la escuela primaria⁷.

Estas diferencias no explican todos los desplazamientos. Una parte importante de ellos se produce en respuesta a conflictos armados. Algunas personas emigran para evitar la represión política de parte de Estados autoritarios, mientras que otras pueden hacerlo para escapar de ciertos roles tradicionales que sus sociedades de origen esperan de ellos. Los jóvenes a menudo se cambian en busca de educación y con el fin de ampliar sus horizontes, pero quieren regresar a casa más adelante. Tal como analizamos con más detalle en la siguiente sección, existen múltiples factores que impulsan el desplazamiento y otros que lo restringen y que dan cuenta de una gran variedad de motivaciones y experiencias entre aquellos que deciden emigrar. No obstante, la búsqueda de oportunidades y las aspiraciones son temas que se repiten con bastante frecuencia.

El desplazamiento no siempre se traduce en mejores resultados en materia de desarrollo

humano. Un punto que destacamos en este informe es que no sólo la libertad de movimiento se caracteriza por enormes desigualdades, sino también los beneficios del desplazamiento. Cuando los más pobres entre los pobres migran, generalmente lo hacen en condiciones de vulnerabilidad que no son más que un reflejo de sus limitados recursos y opciones. Además, la información previa con que cuentan puede ser restringida o errónea. En este contexto, las trabajadoras domésticas migrantes sufren abuso en muchas ciudades y países del mundo, desde Washington a Londres, Singapur y los estados del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG). Algunas investigaciones recientes realizadas en los Estados árabes constataron que las condiciones de abuso y explotación que a veces se asocian con el trabajo doméstico y la falta de mecanismos de control pueden atrapar a las mujeres migrantes en un círculo vicioso de pobreza y vulnerabilidad ante el VIH⁸. Este mismo estudio descubrió que muchos países someten a los migrantes a exámenes de VIH y deportan a quienes resultan portadores del virus, mientras que pocos países de origen cuentan con programas de reintegración para migrantes que han sido obligados a retornar debido a su condición de portadores⁹.

Los desplazamientos a través de las fronteras nacionales son sólo parte de esta historia. En realidad, los movimientos al interior de las fronteras son mucho más frecuentes y tienen un enorme potencial de mejorar el desarrollo humano. Esto

se debe en parte a que reubicarse en otro país es caro, pues no sólo involucra grandes desembolsos en derechos y viajes (que suelen ser regresivos, vea el capítulo 3), sino que además implica vivir en una cultura muy diferente dejando atrás las redes de amistades y relaciones. Esta situación puede imponer una carga psicológica muy pesada o difícil de cuantificar. El levantamiento de lo que solían ser obstáculos estrictos al desplazamiento interno en una serie de países (entre ellos China) ha beneficiado a muchos de los habitantes más pobres de la Tierra y ello constituye un impacto en el desarrollo humano que pasaríamos por alto si adoptáramos un enfoque centrado exclusivamente en la migración internacional.

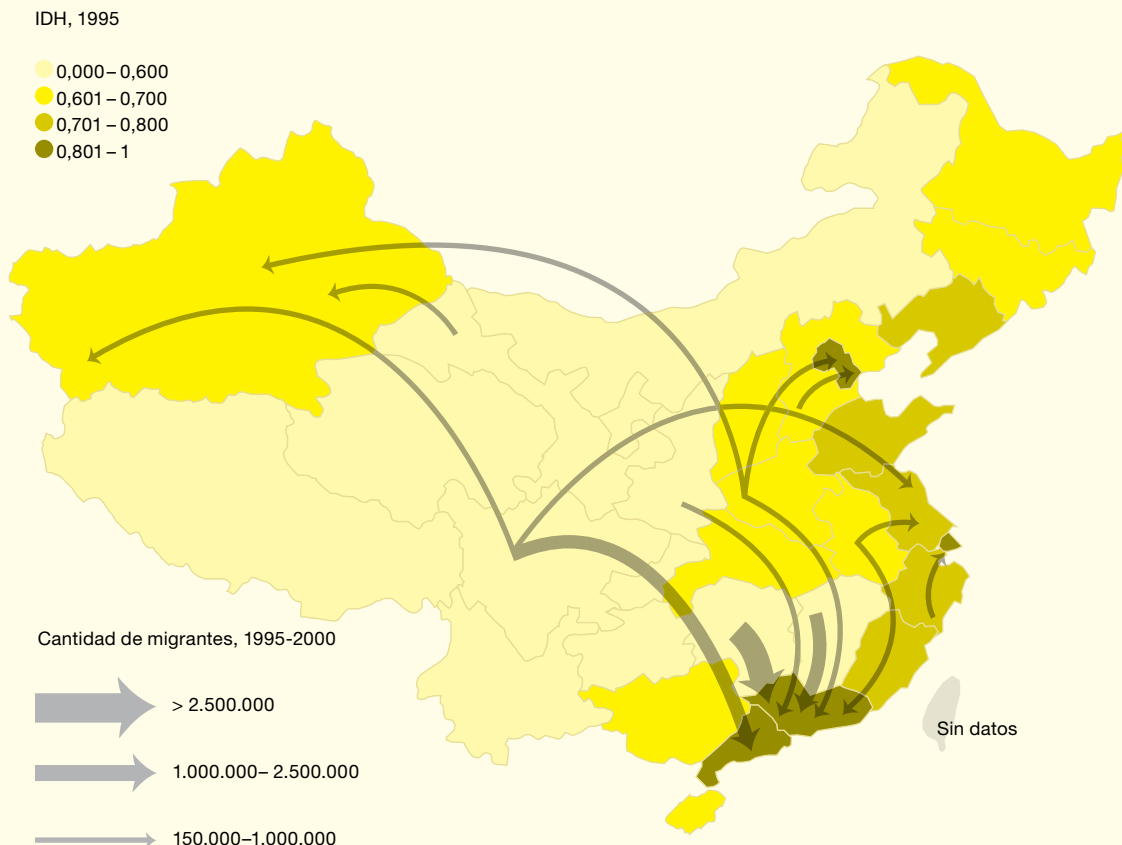
La posibilidad de que una mejor movilidad nacional e internacional aumente el bienestar

humano nos induce a pensar que el tema debería ser un importante foco de atención entre los responsables de formular políticas y los investigadores del desarrollo. No obstante, eso no es así. La bibliografía que aborda los efectos de la migración se ve eclipsada por investigaciones sobre las consecuencias del comercio internacional y las políticas macroeconómicas, sólo por dar un par de ejemplos¹⁰. Mientras la comunidad internacional se jacta de contar con una arquitectura institucional bien establecida que rige las relaciones comerciales y financieras entre los países, la gobernabilidad de la movilidad ha sido caracterizada bastante bien como un “régimen inexistente” (con una importante salvedad: los refugiados)¹¹. En ese marco, el informe forma parte de las gestiones en marcha para corregir

Mapa 1.2

Los migrantes viajan a lugares donde hay más oportunidades

Desarrollo humano y flujos migratorios interprovinciales en China, 1995-2000



Fuente: PNUD (2008a) y He (2004)

Recuadro 1.1 Calcular el impacto del desplazamiento

La medición de los efectos en los lugares y los beneficios que consiguen las personas se ve afectada por aspectos metodológicos clave, según se documenta en la vasta bibliografía sobre migración. Medir los impactos con precisión implica comparar el bienestar de alguien que emigra con el bienestar que habría tenido de no haberse movido. Esto último es un contrafáctico desconocido y la situación de los no migrantes puede no ser una variable sustituta adecuada. Quienes se trasladan a otro país suelen tener más educación y mayores niveles de ingresos que aquellos que no lo hacen, por lo que es dable esperar que tengan mejor situación que quienes se quedan. Existen pruebas de que este fenómeno, conocido técnicamente como *selectividad de los migrantes*, también está presente en la migración interna (vea el capítulo 2). Las comparaciones de grupos con características observables similares (género, educación, experiencia, etc.) pueden ser más precisas, pero igual omiten factores posiblemente importantes como la actitud frente al riesgo.

Existen múltiples problemas metodológicos. Por ejemplo, los cálculos sobre el efecto de las remesas en el consumo familiar se ven afectados por múltiples dificultades para identificar la causalidad. Comprender de qué manera la migración incide en los mercados laborales en el lugar de destino también es problemático. La mayoría de los estudios ha intentado conocer el efecto en los salarios a nivel regional o en grupos particulares según calificación. Estos estudios

también pueden tener sesgos de selección asociados con las opciones individuales de localización. Un tema clave, que se analiza en el capítulo 4, es si las habilidades de los migrantes reemplazan o complementan las de los habitantes locales. Para determinarlo se requiere una medición adecuada de estas habilidades.

Un enfoque cada vez más popular intenta explotar la cuasi-aleatoriedad o la aleatoriedad fabricada para estimar los efectos. Por ejemplo, Pacific Access Category de Nueva Zelanda asignó un conjunto de visas en forma aleatoria y así se pudo evaluar el impacto de la migración comparando a los ganadores de la lotería con los postulantes que no tuvieron éxito.

Existe también una importante dimensión temporal. La migración tiene altos costos iniciales y sus beneficios no siempre son inmediatos. Por ejemplo, los retornos en el mercado laboral tienden a mejorar considerablemente con el tiempo cuando se aprenden y reconocen las habilidades propias de cada país. La decisión de un migrante de retornar es una complicación adicional que afecta el período durante el cual deberían medirse los efectos

Por último, tal como examinamos con más detalle en el próximo capítulo, una enorme falta de datos dificulta el análisis de la migración. Incluso en el caso de países desarrollados, a menudo es difícil hacer comparaciones por motivos bastante básicos, como diferencias en la definición de migrante.

Fuente: Clemens, Montenegro y Pritchett (2008), McKenzie, Gibson y Stillman (2006).

este desequilibrio. A partir del trabajo reciente de entidades como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Banco Mundial y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y de debates en instancias como el Foro Mundial sobre la Migración y el Desarrollo, sostenemos que la migración merece más atención de parte de los gobiernos, las organizaciones internacionales y la sociedad civil¹². Esto no sólo se debe a las enormes posibilidades que tiene la movilidad para el mundo entero, sino también a los considerables riesgos que enfrentan muchos de quienes se desplazan, algunos de los cuales pueden ser compensados, al menos en parte, con mejores políticas.

1.2 Elecciones y contexto: entender por qué la gente se desplaza

Las circunstancias que rodean los desplazamientos humanos son muy variadas. Miles de

pobladores chin han emigrado a Malasia en años recientes para escapar de la persecución de las fuerzas de seguridad de Myanmar, pero viven constantemente atemorizados de ser detectados por grupos civiles paramilitares¹³. Otro ejemplo son las más de 3.000 personas que se cree murieron ahogadas entre 1997 y 2005 en el Estrecho de Gibraltar mientras intentaban ingresar ilegalmente a Europa en embarcaciones precarias¹⁴. Estas experiencias contrastan con aquellas de cientos de tonganos que ganaron el derecho a establecerse en Nueva Zelanda en una lotería o la de cientos de miles de polacos que se trasladaron a empleos mejor pagados en el Reino Unido en el marco del nuevo sistema de libre movilidad instaurado en la Unión Europea en 2004.

Nuestro informe aborda diversos tipos de movimientos, que incluyen desplazamientos internos e internacionales, transitorios y permanentes e inducidos por conflictos. La utilidad de meter todos estos casos en una misma canasta puede ser cuestionable. ¿No estamos acaso hablando de fenómenos distintos causados por factores

muy diversos y resultados en esencia diferentes? ¿No sería mejor para nuestros fines si fijáramos la atención en un solo tipo de migración y estudiáramos detalladamente sus causas, consecuencias e implicancias?

No lo creemos así. Si bien es cierto que los distintos tipos de desplazamientos humanos varían considerablemente en cuanto a motivaciones y resultados, lo mismo se puede afirmar sobre casos específicos dentro de cada tipo. Por ejemplo, la migración internacional por motivos de trabajo abarca casos que van desde trabajadores tayikos en el sector de la construcción de la Federación de Rusia, obligados a migrar debido a las duras condiciones económicas de un país donde la mayoría de la gente vive con menos de US\$2 al día, a los muy codiciados ingenieros en computación del este asiático reclutados y preferidos por empresas como Motorola y Microsoft.

Las aproximaciones convencionales a la migración suelen sufrir de compartimentación. Generalmente, se distingue a los migrantes en función de si su traslado se clasifica como forzado o voluntario, interno o internacional, transitorio o permanente, o económico o no económico. Las categorías diseñadas originalmente para establecer distinciones jurídicas con el fin de regular la entrada y el trato pueden terminar jugando un papel dominante en el pensamiento conceptual y de políticas. En la pasada década, los investigadores y los responsables de formular políticas comenzaron a cuestionar tales distinciones y es cada vez más aceptado que su proliferación confunde en lugar de aclarar los procesos que subyacen a la decisión de emigrar, con posibles efectos perniciosos en las decisiones de política¹⁵.

En casi todas las situaciones en que se producen desplazamientos humanos podemos ver la interacción de dos fuerzas básicas, que varían en su grado de influencia. Por una parte, existen individuos, familias y a veces comunidades que deciden desplazarse por voluntad propia con el fin de modificar radicalmente sus circunstancias. En efecto, incluso cuando las personas se ven obligadas a trasladarse debido a condiciones muy adversas, las decisiones que toman casi siempre juegan un rol trascendental. Por ejemplo, investigaciones realizadas con refugiados angolinos instalados en Zambia noroccidental revelan que muchos compartían la misma aspiración que normalmente impulsa a quienes son clasificados

como migrantes económicos¹⁶. Del mismo modo, los afganos que huyen del conflicto viajan hacia Pakistán o Irán a través de las mismas rutas y redes comerciales creadas hace decenios para facilitar la migración laboral estacional¹⁷.

Por otro lado, las elecciones casi nunca son del todo voluntarias. Ello es evidente en el caso de quienes emigran para escapar de la persecución política o las penurias económicas, pero también resulta vital a la hora de comprender las decisiones que se toman en situaciones de menor coacción. Son factores importantes vinculados con la estructura económica y social, que son específicos al contexto pero que también cambian en el tiempo, los que enmarcan las decisiones de irse o de quedarse. Esta interacción dinámica entre decisiones personales y el contexto socioeconómico en el que se toman, a veces denominado “interacción agencia-estructura” en la jerga sociológica, es fundamental para comprender lo que moldea el comportamiento humano. La evolución en el tiempo de factores estructurales clave se analiza en el capítulo 2.

Consideremos el caso de decenas de miles de inmigrantes indonesios que ingresan todos los años a Malasia. Estos flujos se deben, en su gran mayoría, a las enormes diferencias de ingresos a ambos lados de la frontera. Pero el nivel del desplazamiento ha crecido en forma sostenida desde los años ochenta, mientras que la brecha salarial entre ambos países se ha ensanchado y estrechado durante el mismo período¹⁸. Definitivamente deben haber influido procesos socioeconómicos más generalizados. La industrialización registrada en Malasia en los años setenta y ochenta generó la migración masiva de malayos del campo a la ciudad, dando lugar a una aguda escasez de mano de obra en el sector agrícola en un momento en que la comercialización en la agricultura y el rápido crecimiento demográfico generaban un superávit de trabajadores agrícolas en Indonesia. Indudablemente, el hecho de que la mayoría de los indonesios comparta raíces étnicas, lingüísticas y religiosas con los malayos facilitó el movimiento¹⁹.

El reconocimiento de la función que cumplen los factores estructurales en determinar el movimiento humano ha tenido un profundo impacto en los estudios sobre migración. Mientras los primeros intentos de conceptualizar los flujos migratorios se concentraban en las diferencias

Las teorías que destacan factores meramente económicos no perciben el marco social más amplio en el cual se toman las decisiones

en los niveles de vida, en los últimos años se reconoce cada vez más que estas diferencias sólo explican parcialmente los patrones del desplazamiento²⁰. De manera específica, si el movimiento responde sólo a diferenciales de ingreso, es difícil explicar por qué muchos migrantes que han tenido éxito en el país de destino deciden volver a su lugar de origen luego de estar muchos años en el extranjero. Más aún, si la migración estuviera determinada exclusivamente por diferencias salariales, entonces deberíamos esperar grandes flujos de países en desarrollo hacia países desarrollados y muy poco movimiento entre países desarrollados, pero ninguno de tales patrones se da en la práctica (capítulo 2).

Los patrones observados derivaron en distintos caminos de investigación. Algunos investigadores reconocen que al concentrarse en personas individuales se ignora lo que constituye una decisión típicamente familiar y de indudable estrategia (como cuando algunos miembros de la

familia parten y otros se quedan)²¹. La necesidad de ir más allá del supuesto de mercados perfectamente competitivos también resultó cada vez más evidente. En particular, los mercados de crédito de los países en desarrollo son muy imperfectos, mientras que los medios de sustento familiares a menudo dependen de sectores volátiles como el agrícola. Enviar a uno de sus miembros a otro lugar permite a la familia diversificar sus alternativas ante el riesgo de que las cosas salgan mal en casa²². Otros estudiosos ponen énfasis en que las características estructurales y las tendencias a largo plazo, tanto en los lugares de origen como de destino y que suelen llamarse factores de “expulsión” y de “atracción”, conforman el contexto del desplazamiento. Por ejemplo, la emigración puede ser el resultado de una creciente concentración en la propiedad de activos como la tierra, situación que complica la subsistencia de las personas ligadas a modos tradicionales de producción²³. También se reconoció que las

Recuadro 1.2 Cómo incide el desplazamiento en la medición del progreso

Los intentos destinados a medir el nivel de desarrollo de un país dependen de diversos indicadores diseñados para captar el nivel promedio de bienestar. Mientras un enfoque tradicional usa el ingreso per cápita como una medida aproximada del desarrollo económico, este informe ha propiciado una medida más integral: el Indicador de Desarrollo Humano (IDH). No obstante, ambos se basan en la idea de evaluar el bienestar de quienes residen en un determinado territorio.

Tal como lo han planteado recientemente los investigadores del Center for Global Development y de la Universidad de Harvard, estos enfoques para medir el desarrollo priorizan la ubicación geográfica por sobre las personas a la hora de evaluar el progreso de una sociedad. Por lo tanto, si un fijiano se traslada a Nueva Zelanda y su nivel de vida mejora debido al cambio, las mediciones tradicionales del desarrollo no computarán dicha mejora como un incremento en el desarrollo de Fiji. En cambio, el bienestar de esa persona se computará ahora en el cálculo del indicador de Nueva Zelanda.

Al investigar la información básica para este informe, abordamos este problema proponiendo una medición alternativa del desarrollo humano. Nos referimos a ella como *el desarrollo humano de las personas* (en oposición al desarrollo humano de los países), en cuanto capta el nivel respectivo de todas las personas nacidas en un determinado país. Por ejemplo, en lugar de medir el nivel promedio de desarrollo humano de quienes viven en Filipinas, medimos el nivel promedio de todos los individuos nacidos en Filipinas,

independientemente de dónde vivan hoy. Esta nueva medida incide significativamente en la forma en que comprendemos el bienestar humano. En 13 de las 100 naciones para las que fue posible calcular esta medida, el IDH de sus habitantes es superior en por lo menos un 10% al IDH del país; en el caso de otras nueve poblaciones, la diferencia oscila entre 5% y 10%. En 11 de las 90 poblaciones para las que pudimos calcular tendencias en el tiempo, el cambio en el IDH durante el período 1990–2000 difiere en más de 5 puntos porcentuales del cambio promedio para su país. Por ejemplo, el IDH de los ugandeses aumentó casi tres veces respecto del IDH de Uganda.

En el resto del informe, continuaremos utilizando el enfoque convencional por motivos de maleabilidad analítica y comparabilidad con la bibliografía disponible. Por otra parte, más que sustitutas, consideramos ambas medidas como complementos: una capta el nivel de vida de las personas que *viven* en un lugar determinado, mientras que la otra el de las personas *nacidas* en un lugar determinado. Por ejemplo, cuando analizamos el desarrollo humano como una causa del movimiento humano, tal como lo hacemos en la mayor parte de este informe, la medida del país será la más adecuada porque servirá de indicador de cómo difieren los niveles de vida entre los lugares. Sin embargo, a fin de evaluar cuán efectivas son las diferentes políticas e instituciones a la hora de generar bienestar para los miembros de una sociedad, existen buenos argumentos para adoptar la nueva medida.

Fuente: Ortega (2009) y Clemens, y Pritchett (2008).

oportunidades de las que disponen los migrantes son limitadas por obstáculos al ingreso, tal como lo analizaremos en los capítulos 2 y 3, y por el funcionamiento del mercado laboral, como demuestran las abundantes pruebas que indican que los migrantes tanto internacionales como nacionales se encauzan hacia ocupaciones de menor estatus y peor pagadas.

Más importante aún, las teorías que destacan factores meramente económicos no perciben el marco social más amplio en el cual se toman las decisiones. Por ejemplo, los hombres jóvenes de la casta inferior *Kola* en la región de Gujarat Central de la India generalmente buscan empleo en fábricas lejos de su aldea a fin de romper con las relaciones de castas subordinadas. Esto ocurre pese al hecho de que los salarios que ofrecen las fábricas no son más altos, y a veces pueden incluso ser inferiores, a lo que estos jóvenes ganarían como jornaleros agrícolas si permanecieran en su lugar de origen²⁴. Escapar de las jerarquías tradicionales puede ser un factor importante que motiva la migración (capítulo 3).

Además, las relaciones entre desplazamiento y economía están lejos de ser unidireccionales. Los movimientos masivos de personas pueden tener consecuencias económicas trascendentales en los lugares de origen y de destino, como analizaremos con más detalle en el capítulo 4. Incluso la forma en que pensamos acerca de conceptos económicos básicos se ve afectada por el movimiento de las personas, tal como se puede ilustrar con los temas planteados para la medición del ingreso per cápita y el crecimiento económico (recuadro 1.2).

1.3 Desarrollo, libertad y movilidad humana

Nuestro intento de comprender las consecuencias del movimiento de las personas para el desarrollo humano comienza con una idea que es central al enfoque que asume este informe. Es el concepto de desarrollo humano como expansión de la libertad de las personas de llevar la vida que ellas mismas elijan. Este concepto –inspirado en la innovadora obra del ganador del Premio Nobel Amartya Sen y en el liderazgo de Mahbub ul Haq y que también se conoce como el “enfoque de capacidades” debido al énfasis que pone en la libertad de alcanzar “seres y quehaceres” vitales– es central a nuestra forma de pensar desde el primer

Informe sobre Desarrollo Humano en 1990 y es cada vez más pertinente para el diseño de políticas efectivas destinadas a erradicar la pobreza y la privación²⁵. El enfoque de capacidades ha probado tener gran influencia en la reformulación del pensamiento sobre temas tan diversos como género, seguridad humana y cambio climático.

Mirar a través del lente del concepto de expandir las libertades y capacidades humanas ha traído enormes consecuencias a nuestra forma de reflexionar sobre los desplazamientos humanos.

Recuadro 1.3 Términos básicos utilizados en este informe

Índice de Desarrollo Humano (IDH): Índice compuesto que mide el promedio de los avances en tres dimensiones básicas del desarrollo humano: vida larga y saludable, conocimientos y nivel de vida digno.

Desarrollado/en desarrollo: Llamamos *desarrollados* a aquellos países que han logrado un IDH de 0,9 o superior y en desarrollo aquellos con un IDH menor.

IDH bajo/mediano/alto/muy alto: Clasificación de países en base al valor del IDH según los datos más recientes. Los márgenes son los siguientes: 0 a 0,499 para IDH bajo, 0,500 a 0,799 para IDH mediano, 0,800 a 0,899 para IDH alto y más de 0,900 para IDH muy alto.

Migración interna: Movimiento de las personas dentro de las fronteras de un país, que suele medirse a lo largo de límites regionales, de distrito o municipales.

Migración internacional: Movimiento humano a través de las fronteras internacionales que resulta en un cambio de país o lugar de residencia habitual.

Migrante: Individuo que cambió su lugar habitual de residencia ya sea por haber cruzado una frontera internacional o por trasladarse dentro de su país de origen a otra región, distrito o municipio. Un *emigrante* es un migrante visto desde la perspectiva del país de origen, mientras que un *inmigrante* es un migrante visto desde la perspectiva del país de destino. Si bien a veces el término ‘migrante’ (en oposición a ‘inmigrante’) se ha reservado para la migración transitoria, en este informe no hacemos esa diferencia.

Movilidad humana: La capacidad de individuos, familias o grupos de escoger su lugar de residencia.

Movimiento o desplazamiento de personas: El acto de cambiar de lugar de residencia.

Y ello se debe a que, aún siquiera antes de plantearnos si la libertad de movimiento tiene efectos considerables en el ingreso, la educación o la salud, para dar algunos ejemplos, reconocemos que la movilidad es una de las acciones básicas que los individuos pueden decidir emprender para hacer realidad sus planes de vida. En otras palabras, la capacidad de desplazarse es una dimensión de la libertad que forma parte del desarrollo, con un valor tanto *intrínseco* como posiblemente *instrumental*.

La noción de que la capacidad de cambiar de lugar de residencia es un componente fundamental de la libertad humana se remonta a la filosofía clásica en varias tradiciones intelectuales. Confucio escribió que “el buen gobierno existe cuando aquellos que están cerca se sienten felices y aquellos que están lejos se sienten atraídos a acercarse”²⁶, mientras que Sócrates sostenía que “cualquiera que no esté a gusto con nosotros y en la ciudad y que desee emigrar a una colonia

o a otra ciudad, puede ir donde le plazca y mantener su propiedad”²⁷. En 1215, la Magna Carta de Inglaterra garantizó la libertad de “salir de nuestro Reino y volver tranquilamente ya sea por tierra o por agua”. Hace menos tiempo, la filósofa norteamericana Martha Nussbaum argumentó que la movilidad es una entre varias de las capacidades funcionales básicas de los seres humanos que se puede utilizar para evaluar la verdadera libertad de las personas para llevar adelante sus planes de vida²⁸.

No obstante, la historia de la humanidad presenta un sinnúmero de experiencias de sociedades que han restringido gravemente el desarrollo humano limitando los desplazamientos. Tanto el feudalismo como la esclavitud se basaban en la restricción física del movimiento. Varios regímenes represivos del siglo XX dependían del control del movimiento interno, entre ellas las leyes de salvoconductos durante el Apartheid en Sudáfrica y el sistema *propiska* de pasaportes

Recuadro 1.4 ¿Cómo perciben los pobres la migración?

En los últimos años, ha aumentado el interés por usar métodos cualitativos para comprender cómo percibe su propia situación la gente que vive en condiciones de pobreza, según se plantea en el famoso estudio realizado por el Banco Mundial *Voces de los pobres*, publicado en el año 2000. En la elaboración del presente informe, encargamos investigaciones para indagar sobre las conclusiones pertinentes obtenidas de evaluaciones participativas de la pobreza, esto es, estudios de gran envergadura que combinan métodos de investigación cualitativos y cuantitativos para estudiar la pobreza desde el punto de vista de los pobres. Lo que surgió de este análisis es que los pobres generalmente describen el traslado como una *necesidad* (parte de una estrategia de superación cuando la familia está en apuros) y a la vez una *oportunidad* (una forma de ampliar los medios de sustento y la capacidad del hogar para acumular activos). En Níger, dos terceras partes de los entrevistados indicaron que con el fin de superar la falta de alimento, vestuario o ingresos, tuvieron que dejar su hogar y buscar formas de ganarse la vida en otra parte. Algunas familias relataron que uno o más miembros parten en busca de trabajo remunerado, específicamente para reducir la presión sobre los víveres en épocas de escasez. En las aldeas de Ban Na Pieng y Ban Kaew Pad de Tailandia, los participantes mencionaron la migración como una de las formas con las que mejoran la situación socioeconómica de la familia. Estas comunidades invierten las remesas que llegan del extranjero en la pesca comercial y así mejoran la solvencia e influencia de la familia.

La migración interna estacional fue el tipo de migración más común analizado en grupos de discusión con los pobres. La migración internacional era vista como algo para las personas con mejor situación económica. Por ejemplo, los participantes en el estudio de Jamaica dijeron que los acomodados, a diferencia de los pobres, tienen contactos con gente de influencia que les permiten conseguir visas para viajar y estudiar en el extranjero. Del mismo modo, los participantes de Montserrat describieron que aquellos con más educación y mejor posición financiera pudieron abandonar el país después de la erupción del volcán en 1995, mientras que los menos adinerados tuvieron que quedarse pese a la destrucción.

Las evaluaciones participativas de la pobreza ofrecen un buen panorama de cómo los pobres ven el desplazamiento, pero posiblemente no arrojan mucha luz sobre cómo lo han hecho otros para salir de esa condición, ya que por diseño estos estudios se limitan a las personas que siguen siendo pobres. Un estudio más reciente de 15 países llevado a cabo por el Banco Mundial examina los caminos para salir de la pobreza. En éste, la capacidad de desplazarse surgió como un tema común en las conversaciones sobre libertad. En Marruecos, las mujeres jóvenes expresaron su frustración ante las restricciones tradicionales que les impiden viajar sin un acompañante hombre o buscar empleo fuera del hogar. Los hombres describieron la capacidad de emigrar a la vez como una libertad y una responsabilidad, porque la libertad trae aparejada la responsabilidad de enviar dinero a casa.

Fuente: Azcona (2009), Narayan, Pritchett y Kapoor (2009), Banco Mundial (2000), Banco Mundial (2003) y ActionAid International (2004).

internos en la Rusia soviética. La posterior eliminación de tales restricciones contribuyó a una expansión drástica de las libertades de los habitantes de estos países.

Nuestro informe busca captar y examinar el amplio abanico de condiciones que inciden en la decisión de individuos, familias o comunidades de desplazarse o permanecer en el lugar. Estas condiciones incluyen los recursos y derechos de las personas, así como la manera en que las diversas restricciones, inclusive aquellas vinculadas con políticas, mercados, seguridad, cultura y valores, determinan si el desplazamiento es o no una alternativa viable. La habilidad de las personas de escoger un lugar para convertirlo en su hogar es una dimensión de la libertad humana a la que nos referimos con *movilidad humana*. El recuadro 1.3 define éste y otros términos básicos utilizados en el informe.

La distinción entre libertades y acciones es un aspecto central del enfoque de capacidades. Al referirnos a la “capacidad” de decidir dónde vivir, así como al acto de desplazarse en sí, reconocemos la importancia de las condiciones en las que las personas pueden o no elegir su lugar de residencia. Gran parte del análisis convencional sobre la migración se centra en el estudio de los efectos del desplazamiento en el bienestar. Sin embargo, nosotros no sólo nos ocupamos del movimiento en sí mismo, sino también de la libertad de las personas de decidir si se trasladan o no. La movilidad es parte de la libertad; el movimiento o desplazamiento es el ejercicio de esa libertad²⁹.

Comprendemos la movilidad humana como una libertad positiva y no sólo negativa. En otras palabras, la falta de restricciones formales al movimiento de las personas a través de las fronteras y al interior de ellas no constituye en sí misma la libertad de trasladarse cuando la gente carece de los recursos económicos, la seguridad y las redes necesarias para disfrutar de una vida digna en su nuevo hogar, o si restricciones informales –como la discriminación– limitan fuertemente las perspectivas de que el traslado tenga éxito.

Permítannos ilustrar las consecuencias de este enfoque con un par de ejemplos. En el caso de la trata de personas, el desplazamiento va acompañado de una explotación brutal y degradante. Por definición, se trata de una instancia de desplazamiento en la que las libertades se ven restringidas por la fuerza, el engaño y/o la coerción. Por lo

general, un individuo objeto de trata carece de la libertad de decidir si interrumpir el viaje, buscar otro trabajo una vez que llega a destino o regresar a casa. Una persona en estas condiciones se está desplazando físicamente, pero lo hace en virtud de una restricción de su capacidad de decidir dónde vivir. Desde el punto de vista de las capacidades, tiene menos movilidad, no más.

Consideremos asimismo el ejemplo de alguien que debe irse debido a la amenaza de sufrir persecución política o al deterioro de las condiciones ambientales. En este caso, las circunstancias externas han hecho más difícil o incluso imposible del todo que la persona permanezca en su hogar. Estas situaciones limitan el alcance de sus opciones, reduciendo con ello su libertad de elegir donde vivir. Es muy posible que el desplazamiento inducido coincida con el empeoramiento de sus condiciones de vida, pero eso no significa que el traslado sea la causa de ese deterioro. De hecho, si la persona *no* pudiese desplazarse, las consecuencias podrían ser mucho peores.

Aunque sea tentador considerar la distinción entre movilidad y movimiento como algo académico, debemos aprovechar la oportunidad para poner énfasis en que la libertad de elegir donde vivir surgió como un importante tema en una investigación destinada a descubrir qué piensan los pobres sobre la migración (recuadro 1.4). A fin de cuentas, sus visiones tienen más importancia que aquellas de los expertos, puesto que son ellos quienes deben tomar la difícil decisión de asumir o no el riesgo de un traslado.

1.4Cuál es nuestro aporte

Poner a la gente y su libertad en el centro del desarrollo tiene implicancias para el estudio del movimiento humano. En primer lugar, exige comprender qué hace que las personas sean más o menos móviles. Ello significa considerar por qué la gente decide desplazarse y qué tipo de limitaciones estimulan o desincentivan dicha decisión. En el capítulo 2 analizamos tanto las elecciones como las restricciones a través del estudio de los macro patrones del desplazamiento humano en el tiempo y el espacio. Hemos descubierto que estos patrones son en gran medida coherentes con la idea de que las personas se trasladan para mejorar sus oportunidades, pero que su movimiento está fuertemente limitado por las políticas, tanto en su lugar de origen como de destino,

Si bien es cierto que la movilidad tiene un enorme valor intrínseco, su valor instrumental para propiciar otras dimensiones del desarrollo humano puede tener también considerable importancia

Vemos la movilidad como un aspecto fundamental del desarrollo humano y el movimiento como una expresión natural del deseo de las personas de elegir cómo y dónde vivir

y por los recursos de los que disponen. Puesto que las limitaciones que enfrentan las personas son también diversas, el resultado final es un proceso caracterizado por considerables desigualdades en las oportunidades de desplazamiento y en los retornos que se obtienen de dicho movimiento.

En el capítulo 3 examinamos la interacción de estas desigualdades con las políticas. Si bien es cierto que la movilidad tiene un enorme valor intrínseco, tal como lo hemos destacado en este capítulo introductorio, su valor instrumental para propiciar otras dimensiones del desarrollo humano puede tener también considerable importancia. No obstante, aunque las personas pueden expandir otras libertades desplazándose y de hecho lo hacen, la medida en que son capaces de hacerlo depende mucho de las condiciones en las que se trasladan. En el capítulo 3 analizamos los resultados de la migración en diferentes dimensiones del desarrollo humano, como ingresos y medios de sustento, salud, educación y empoderamiento. También revisamos casos en los que las personas experimentan el deterioro de su bienestar durante un desplazamiento –por ejemplo cuando éste es inducido por trata o conflictos– y argumentamos que estos casos por lo general se remontan a restricciones en la libertad para elegir su lugar de residencia.

Un punto clave que surge en el capítulo 3 es que el movimiento humano puede vincularse con disyuntivas: las personas pueden beneficiarse en algunas dimensiones de la libertad y perder en otras. Millones de trabajadores asiáticos y del Medio Oriente en los estados del CCG aceptan restricciones graves a sus derechos como condición para conseguir un permiso de trabajo. Ganan más que en casa, pero no pueden estar con su familia, obtener residencia permanente o cambiar de empleador. Muchos incluso no pueden irse, ya que al entrar se les confisca el pasaporte. Para muchas personas de todo el mundo, la decisión de irse implica dejar a sus hijos. En India, los trabajadores temporales quedan en la práctica excluidos de votar en las elecciones cuando éstas se programan durante el período de punta de los desplazamientos internos³⁰. A las personas que viven y trabajan en situación irregular con frecuencia se les niegan una serie de derechos y servicios básicos y viven en constante temor de ser arrestadas y deportadas. Comprender los efectos del movimiento requiere de un análisis

sistemático de estas múltiples dimensiones del desarrollo humano para entender mejor la naturaleza y extensión de estas disyuntivas, así como de las consecuencias relacionadas en materia de políticas públicas.

Las disyuntivas más complejas tienen lugar cuando aquellos que migran afectan el bienestar de quienes no se desplazan. En efecto, la percepción de que la migración genera pérdidas para los habitantes del país de destino es el origen de numerosos debates entre autoridades políticas y académicos, controversia que se analiza en el capítulo 4. Las pruebas que presentamos indican claramente que los temores respecto de los efectos negativos del desplazamiento en quienes no migran (tanto en el lugar de origen como de destino) suelen ser exageradas. No obstante, se trata de una preocupación real que incide fuertemente en el diseño de las políticas públicas.

Si las políticas y la falta de recursos restringen el desplazamiento, pero la mayor movilidad mejora considerablemente el bienestar de quienes migran y ejerce efectos positivos en quienes se quedan, ¿cómo deberían ser las políticas que propicien el movimiento humano? En el capítulo 5 argumentamos que deberían ser muy distintas a las que conocemos hoy. Particularmente, deben rediseñarse para abrir más oportunidades de movimiento entre los trabajadores no calificados y mejorar el trato para los inmigrantes en el lugar de destino.

No estamos promoviendo la liberalización absoluta de la movilidad internacional, porque reconocemos que la gente tiene derecho a estructurar sus propias sociedades y porque las fronteras son una de las formas a través de las cuales los seres humanos delimitan el ámbito de sus obligaciones para quienes consideran miembros de la comunidad. Pero también pensamos que la gente se relaciona entre sí de múltiples maneras y que sus obligaciones morales pueden operar en diversos niveles. El motivo principal de esto es que los individuos no pertenecen sólo a una sociedad o grupo. En lugar de definirse sola y exclusivamente en función de su religión, raza, etnia o género, las personas suelen verse a través de múltiples prismas de un conjunto de identidades. Tal como lo ha planteado convincentemente Amartya Sen, “Un jornalero hutu de Kigali ... no sólo es un hutu, sino también un kigalino, un ruandés, un africano, un jornalero y un ser humano”³¹.

Las responsabilidades de la justicia distributiva se superponen y naturalmente traspasan las fronteras nacionales; en ese sentido, no hay contradicción entre la idea de que las sociedades pueden diseñar instituciones con el objetivo primordial de generar resultados justos entre sus miembros y la idea de que quienes forman parte de esa sociedad compartirán la obligación de crear un mundo justo con y para los demás seres humanos que no forman parte de esa sociedad. Estas obligaciones se articulan de muchas formas: creando organizaciones caritativas y fundaciones, prestando ayuda para el desarrollo, ofreciendo asistencia en la creación de instituciones nacionales y reformando instituciones internacionales para hacerlas más sensibles a las necesidades de los países en desarrollo, para nombrar sólo algunos ejemplos. Sin embargo, nuestro análisis, que contribuye a las recomendaciones formuladas en el capítulo 5, indica que disminuir las restricciones al ingreso de las personas –particularmente obreros poco calificados y su familia– a países desarrollados o en desarrollo con mejor situación económica es una forma relativamente eficaz de cumplir con estas obligaciones.

Las recomendaciones de política planteadas en este informe no sólo se fundan en nuestra visión de cómo debería ser el mundo. Reconocemos que formular políticas en pro del desplazamiento humano debe enfrentarse con lo que a veces parece una oposición política tremenda a una mayor apertura. No obstante y habiendo ponderado temas de viabilidad política, sostenemos que un programa de liberalización correctamente formulado, cuyo diseño apunte a satisfacer las necesidades del mercado laboral en el país de destino al tiempo que aborda temas de equidad y no discriminación, podría concitar apoyo considerable entre los electores y grupos de interés.

Nuestro análisis se sustenta en los aportes al pensamiento sobre el desarrollo humano desde que se introdujera el concepto en el Informe sobre Desarrollo Humano de 1990. Ese documento destinó un capítulo completo a la urbanización y el desarrollo humano, pasando revista al fracaso de experiencias con políticas diseñadas para reducir la migración interna y cuya conclusión fue la siguiente: “[T]oda vez que existan diferencias entre zonas rurales y urbanas, la gente se desplazará para conseguir mejor educación y servicios sociales, mayores

oportunidades de ingreso, servicios culturales, nuevas formas de vida, innovaciones tecnológicas y vínculos con el mundo”³². Al igual que otros Informes sobre Desarrollo Humano, éste también parte con la observación de que la distribución de las oportunidades es muy desigual en nuestro mundo. Luego argumentamos que este hecho tiene consecuencias fundamentales para comprender por qué y cómo se desplazan las personas y de qué manera debemos replantear las políticas para favorecer dicho movimiento. Nuestra crítica a las políticas de migración vigentes apunta a la forma en que éstas refuerzan las desigualdades. Tal como se planteó en el Informe sobre Desarrollo Humano de 1997, se debe precisamente a que “los principios del libre mercado mundial se aplican en forma selectiva” y a que “el mercado mundial de mano de obra no calificada no es tan libre como el mercado de las exportaciones o del capital de los países industrializados”³³. Nuestro énfasis en la forma en que la migración mejora la diversidad cultural y enriquece la vida de las personas movilizando habilidades, trabajo e ideas se basa en el análisis del Informe sobre Desarrollo Humano 2004, el que se abocó a la función de la libertad cultural en el mundo diverso de hoy³⁴.

Al mismo tiempo, la agenda del desarrollo humano está evolucionando, de manera que es normal que el tratamiento de ciertos temas cambie con el tiempo. Este informe refuta decididamente la visión, planteada por algunos responsables de formular políticas y repetida a veces en algunos informes anteriores, de que el movimiento de las personas debe considerarse un problema que requiere medidas correctivas³⁵. Por el contrario, vemos la movilidad como un aspecto fundamental del desarrollo humano y el movimiento como una expresión natural del deseo de las personas de elegir cómo y dónde vivir.

Si bien el potencial de una mayor movilidad para aumentar el bienestar de millones de personas de todo el mundo es el tema fundamental de este informe, es importante destacar en primera instancia que mejorar la movilidad es sólo uno de los componentes de una estrategia destinada a incrementar el desarrollo humano. No planteamos que debe ser el componente central, ni tampoco que deba ocupar el mismo nivel que una adecuada nutrición o vivienda en la jerarquía de las capacidades. Tampoco pensamos que la movilidad

deba ser un sustituto de las estrategias nacionales de desarrollo que apuntan a invertir en las personas y crear las condiciones para que la gente prospere en casa. Ciertamente, el potencial de la movilidad para mejorar el bienestar de grupos desfavorecidos es limitado, porque éstos suelen ser los menos propensos a trasladarse. Y si bien es

cierto la movilidad humana no es una panacea, sus efectos en buena parte positivos, tanto para quienes migran como para los que permanecen, sugieren que debería ser un componente importante de cualquier estrategia destinada a generar mejoras sostenidas en desarrollo humano en el mundo entero.