

Documento de referencia¹

Tema 1: De la vulnerabilidad a la resiliencia: reconocer a los migrantes como agentes del desarrollo

Mesa redonda 1.2:

Participación de los migrantes en los servicios públicos: del acceso básico a la coproducción

Introducción

Tendencias mundiales actuales

1. Las políticas en materia de desarrollo sostenible y la prestación de servicios públicos pueden incidir en las decisiones, condiciones y consecuencias relacionadas con la migración. Del mismo modo, la migración puede percibirse como una consecuencia, un factor impulsor, o un aspecto inherente de los factores económicos, sociales, culturales y políticos que influyen en la consecución de los objetivos de desarrollo que persigue la prestación de servicios públicos. Esta última no es sólo un reto para los países de acogida, sino también un importante factor impulsor de migración en los países de origen.
2. Los flujos recientes de migrantes y refugiados son un fenómeno mundial con 258 millones de migrantes y refugiados contabilizados en todo el mundo en el 2017.² Dichas cifras ni siquiera incluyen los numerosos migrantes indocumentados. Al ser una cuestión de interés mundial, los gobiernos nacionales no son los únicos en responder a las cuestiones migratorias sino también las autoridades locales, los organismos de las Naciones Unidas, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y el sector privado. Las autoridades locales, a través de un diálogo estrecho con su población, las OSC y el sector privado, están en mejores condiciones para crear un entorno propicio para la integración, al garantizar la igualdad de derechos y de oportunidades en todas las esferas de la vida: la educación, el trabajo, la vivienda, la salud, la cultura, etc. En promedio, están a cargo del 40% del gasto público y del 60% de la inversión pública en los países de la OCDE.³

¹ El presente documento ha sido elaborado por el PNUD, en base a aportaciones de los copresidentes de la mesa redonda 1.2, Etiopía y España, y otros miembros del equipo de la mesa redonda durante y entre las consultas de la mesa redonda. A pesar de que se ha hecho todo lo posible para garantizar que la información proporcionada sea exacta, los autores no asumen responsabilidad alguna ni garantizan en modo alguno la validez, precisión y exhaustitud de la información contenida en el presente documento, con el que se pretende únicamente informar y estimular el debate de la sesión 1.2 de la mesa redonda durante la XI reunión de la Cumbre del FMMD en diciembre de 2018. El documento no trata de forma exhaustiva el tema de la sesión 1.2 y no refleja necesariamente las opiniones de los autores, los organizadores del FMMD o los gobiernos y organizaciones internacionales que participan en el proceso del FMMD.

² Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2017, Naciones Unidas

³ OCDE, Trabajar juntos para la integración local de los migrantes y refugiados, 2018

3. En la actualidad, la mayoría de la población mundial, que incluye a la mayoría de los migrantes, vive en zonas urbanas. La migración a menudo se concentra en las ciudades y en las zonas urbanas a medida que aumenta la demanda de trabajadores en las ciudades en expansión. Con estos movimientos de población a gran escala, el crecimiento de ciudades, municipios y pueblos suele producirse de manera rápida y no planificada pudiendo crear focos de exclusión en donde la prestación de servicios resulta insuficiente. La población de estas zonas corre el riesgo de quedar a la zaga en sus aspiraciones de logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En los próximos 25 años, al menos el 90% del crecimiento previsto en las ciudades tendrá lugar en países de ingresos bajos, algunos de los cuales son Estados frágiles asolados por conflictos recurrentes.⁴ Muchas autoridades y comunidades urbanas han sido pioneras en la integración de los migrantes. No obstante, en aquellas localidades donde la urbanización no está controlada, sobrecargando los servicios y atizando las tensiones sociales, los migrantes acaban quedando relegados en el olvido, junto a otros sectores vulnerables de la población.⁵
4. El aumento de los relatos negativos sobre migrantes es, a menudo, la causa subyacente de las políticas excluyentes que impiden el acceso de los migrantes a los servicios públicos básicos. Muchas de las afirmaciones relativas a la migración en el contexto político actual no se ajustan a la realidad.⁶ Por consiguiente, es necesario enmarcar el debate en términos de un entendimiento constructivo según el cual los migrantes contribuyen tanto al desarrollo de las naciones de origen como al de las de destino. En los últimos diez años, los inmigrantes constituían el 47% del aumento de la fuerza laboral en Estados Unidos y el 70% en Europa, colmando en su gran mayoría importantes nichos de los sectores de la economía de rápida expansión y de aquellos en declive. En el mundo en general, los migrantes contribuyen más en impuestos y en cotizaciones sociales de lo que reciben en beneficios.⁷ Es necesario forjar nuevas modalidades de incorporación de los migrantes para sentar las bases de nuevos conceptos tales como la “ciudadanía urbana”, o la “condición de residentes extranjeros” (*Denizenship*), para concebir a los migrantes como agentes activos del desarrollo en lugar de receptores pasivos de ayuda o amenazas a la seguridad.⁸

Marcos y acuerdos internacionales

5. El enfoque basado en derechos es esencial para asentar los argumentos sobre el acceso de los migrantes a los servicios públicos sobre una base jurídica sólida. Por ende, sus derechos deben estar basados en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Por ejemplo, el derecho a la inscripción del nacimiento es un derecho fundamental reconocido en el artículo 24, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 7 de la Convención sobre los Derechos del Niño. De ahí la importancia de recalcar que permitir que los migrantes tengan acceso a los servicios públicos es una responsabilidad no sólo para ayudar a los migrantes desde una perspectiva humanitaria, sino una obligación en virtud de los acuerdos internacionales.
6. El párrafo 26 de la Nueva Agenda Urbana nos compromete a “fomentar un desarrollo urbano y rural centrado en las personas, que proteja el planeta y tenga en cuenta la edad y el género, así como a hacer realidad todos los derechos humanos y libertades fundamentales, facilitando la convivencia, poniendo fin a todas las formas de discriminación y violencia y empoderando a todas las personas y comunidades, facilitando al mismo tiempo su participación plena y significativa.” (Nueva Agenda Urbana de 2016)⁹. El documento final negociado y convenido a nivel intergubernamental (julio de 2018) del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y

⁴ Documento de políticas de la Nueva Agenda Urbana de las Naciones Unidas, octubre de 2014

⁵ Informe del Secretario General, Lograr que la Migración Funcione Para Todos, diciembre de 2017

⁶ Relief Web, Changing the Narrative on Migration: Q&A with Louise Arbour

⁷ OCDE, Migration Policy Debates, mayo de 2014

⁸ Baubock, R. “Reinventing Urban Citizenship” (Reinventar La Ciudadanía Urbana), en *Citizenship Studies*, Vol 7, No.2, 2003

⁹ Véase: <http://habitat3.org/the-new-urban-agenda/>

Regular (PMM), compromete a los Estados a “proporcionar a los migrantes acceso a servicios básicos.”

7. Muchas ciudades y autoridades locales han trascendido sus límites administrativos para responder a la presión y asumir más responsabilidades, estirando su presupuesto y capacidades y, al mismo tiempo, esforzándose por garantizar la debida aplicación del ODS 16 para integrar a los recién llegados en sus comunidades de manera pacífica y efectiva.¹⁰ Las contribuciones positivas de la migración y el desarrollo también han quedado debidamente plasmadas en la Agenda de 2030 sobre el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que sitúa a las ciudades en el centro para garantizar entornos de vida seguros, inclusivos, resilientes y sostenibles.
8. En el Pacto Mundial para la Migración también se subraya la necesidad de garantizar el acceso de los migrantes a los servicios públicos. Así lo expresa el Objetivo 15 - Proveer acceso a servicios básicos para los migrantes;¹¹ además de quedar recogido en otros objetivos, como el Objetivo 3 - Proporcionar información precisa y oportuna en todas las etapas de la migración; y en el Objetivo 16 – Empoderar a los migrantes y las sociedades para lograr la plena inclusión y cohesión social.

Definición de servicios públicos

9. Las ciudades y las autoridades locales tienen el deber de proveer o coordinar la prestación de servicios públicos a su población, incluidos los migrantes, tal y como preconiza el PMM. El *Cambridge English Dictionary* define los servicios públicos como la labor que llevan a cabo los responsables políticos y los funcionarios públicos en beneficio del público, o algo que se hace o proporciona al público porque se necesita, y no para obtener un beneficio. El Pacto Mundial establece los criterios que deben cumplir los servicios básicos.
10. Los servicios públicos pueden considerarse como el fundamento del bienestar humano y del crecimiento económico. Por consiguiente, debemos incluir todos los servicios necesarios para su consecución en base a la Declaración Universal de Derechos Humanos, incluido en el ámbito de la educación, la seguridad social, la salud, el empleo, etc.
11. Mubangizi y Mwesigwa (2017)¹² definen los servicios públicos como una serie de actividades realizadas por varias instituciones (principalmente) públicas con el objeto de movilizar y procesar los recursos transformándolos en servicios necesarios para ofrecerlos a un grupo de destinatarios de manera suficiente y efectiva a fin de que aporten valor a las vidas de sus receptores. De ahí que los servicios públicos que prestan los gobiernos se financien con el presupuesto público y se pongan a disposición del público sin temor o trato de favor. Si bien en virtud de la mayoría de las legislaciones nacionales los servicios públicos ha de prestarlos el sector público, ello también incluye a todos los actores locales. La participación de todos los actores locales, o coproducción, se basa en el principio de que los usuarios de los servicios (en este caso los migrantes y la población en general) hagan aportaciones en cuanto a la manera en que han de definirse y prestarse los servicios.¹³

¹⁰ ONU DAES, migrantes y ciudades: perspectiva de la administración pública sobre gobernanza local y prestación de servicios, REUNIÓN DEL GRUPO DE EXPERTOS SOBRE CIUDADES SOSTENIBLES, MOVILIDAD HUMANA Y MIGRACIÓN INTERNACIONAL DE LAS NACIONES UNIDAS, Septiembre de 2017

¹¹ El objetivo 15.e del PMM incluye una mención al Marco de prioridades y principios rectores para promover la salud de los refugiados y los migrantes de la OMS (http://www.who.int/migrants/about/framework_refugees-migrants.pdf). Ello está relacionado con la Resolución 70.15 de la Asamblea Mundial de la Salud sobre Promoción de la salud de refugiados y migrantes (http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA70/A70_R15-sp.pdf), que también requiere un proyecto de plan de acción mundial que se presentará a la AMS en el 2019.

¹² Mubangizi, B y Mwesigwa, B (2017) -Migration and Public Service Delivery: The Status Quo and Policy Responses in Sending and Receiving Countries.

¹³ Fondo Social Europeo, How can coproduction strengthen migrant voices in pathways to integration?, 2017

Cuestiones clave

Legitimidad a través de un enfoque territorial

12. Las políticas de desarrollo urbano han evolucionado hacia la idea de que varias dimensiones de la vida urbana, medioambientales, económicas, sociales y culturales están entrelazadas y que el éxito del desarrollo urbano tan sólo podrá lograrse mediante un enfoque integrado. Las medidas de renovación urbana deben ir de la mano de otras que promuevan la educación, el desarrollo económico, la inclusión social y la protección del medio ambiente. También requieren estrechas colaboraciones entre los ciudadanos locales, la sociedad civil, el sector industrial y varios niveles del gobierno.
13. Mubangizi describe los servicios públicos como una serie de actividades realizadas por varias instituciones (principalmente) públicas con el objeto de movilizar y procesar los recursos transformándolos en servicios necesarios para ofrecerlos a un grupo de destinatarios de manera suficiente y efectiva a fin de que aporten valor a las vidas de sus receptores.¹⁴ Cabe señalar aquí que no sólo es importante el servicio sino también a quién y cómo se presta. El proceso de la provisión del servicio debe centrarse en “cómo” se provee el servicio en lugar del “qué” se provee a fin de fortalecer la legitimidad y asegurar que ninguna persona quede excluida. La capacidad de las autoridades y, en particular, de las autoridades locales, de manejar los múltiples vínculos que trascienden las dicotomías central-local, formal-informal y público-privado es fundamental para forjar sistemas locales basados en derechos, reactivos y efectivos que produzcan los resultados de desarrollo esperados para toda la población, incluidos los migrantes. Las personas ya están acostumbradas a dar su opinión sobre los diferentes servicios que reciben y deberían disponer de una plataforma para hacer lo mismo con los servicios públicos.
14. Para que los servicios se provean de manera adecuada, deben forjarse relaciones de confianza en la comunidad y con las autoridades locales. Las investigaciones han demostrado que lo que permite generar confianza y legitimidad nada tiene que ver con el tipo de servicios que se prestan sino con la existencia o no de mecanismos de reclamación y la manera en que se proveen.¹⁵ Diversos estudios indican que la falta de confianza entre los municipios locales y los departamentos del gobierno central, sumado a la falta de confianza entre la sociedad civil y los municipios locales, menoscaba su respuesta frente a crisis humanitarias como la migración irregular.
15. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible nos compromete a brindar servicios básicos para todos, incluida una educación inclusiva y justa de calidad a todos los niveles: infancia, primaria, secundaria, terciaria, formación técnica y formación profesional. Todas las personas, independientemente del género, la edad, la raza, etnia, personas con discapacidad, migrantes, pueblos indígenas, niños y niñas y jóvenes, especialmente aquellos en situaciones vulnerables, deben gozar de acceso a oportunidades de formación continua que les permita adquirir los conocimientos y aptitudes necesarios para mejorar sus oportunidades y participar plenamente en la sociedad. A fin de promover la salud física y mental y el bienestar, así como para ampliar la esperanza de vida para todos, la Agenda 2030 pretende alcanzar la cobertura sanitaria universal y garantizar el acceso a una atención sanitaria de calidad sin que nadie quede excluido.

¹⁴ Mubangizi BC, Development management for vision 2030 – exploring the implementation of the National Development Plan from grassroots. En: Theron F, Mchunu N (eds) Development, change agent facilitation at grassroots. Van Schaick, 2016

¹⁵ Lisa Denney, Richard Mallett y Dyan Mazuranai, Peacebuilding and Service Delivery, Universidad de las Naciones Unidas, febrero de 2015

16. A fin de conseguir brindar servicios básicos integrados a los migrantes y a la población en general, se necesita un enfoque de la gobernanza de múltiples niveles que aúne a los gobiernos nacionales, regionales y locales. Proveer servicios integrados conlleva desarrollar un amplio abanico de medidas políticas en el ámbito de la educación, el trabajo, el bienestar, la salud, la vivienda y la planificación urbana. Para resolver los complejos desafíos que entraña el desarrollo, debe existir una capacidad de cohesión entre las diferentes esferas, sectores, ámbitos y niveles de los sistemas de gobernanza y de organización social. Las políticas en materia de migración se determinan en el plano nacional y los gobiernos nacionales tienen un papel que desempeñar para brindar a las autoridades locales un entorno flexible, garantizar sus recursos financieros, delimitarlas competencias y compartir las lecciones aprendidas. Sin embargo, las autoridades locales tienen un mandato integral en materia de bienestar económico y social por lo que deben disponer de la capacidad necesaria para manejar las complementariedades a través de los distintos servicios, así como entre los diferentes actores, como el sector privado y la sociedad civil.¹⁶
17. Las decisiones relativas a la prestación de servicios se toman en base a complejas relaciones entre múltiples interlocutores, cuyas prioridades son a menudo dispares. Los sistemas y mecanismos de gobernanza de múltiples niveles, tales como las plataformas de diálogo, el intercambio de información, incentivos para la coordinación y la elección de prioridades, son susceptibles de influir en las actitudes de los encargados de la formulación de políticas en lo que respecta a la coproducción y alentarles a orientar sus políticas y a desarrollar mecanismos de participación en el marco de dichos procesos.
18. En vista de ello, es necesario abordar el tema del acceso de los migrantes urbanos a los servicios públicos, en particular de los menos cualificados o sin residencia legal en el país, puesto que son quienes a menudo carecen de acceso a los servicios públicos. Muchos de los más vulnerables de estos grupos residen en países en desarrollo cuyas comunidades urbanas de acogida pueden estar afrontando problemas de prestación de servicios debido a la desigualdad, a restricciones de recursos y presupuestos públicos limitados.

Sin que nadie se quede atrás

19. Los migrantes son importantes bazas para la coproducción de servicios, pero si nadie confía en sus capacidades para participar en la priorización de la provisión de servicios públicos en los países de origen y de destino, sus contribuciones acabarán siendo desaprovechadas. Los países de origen deberían sacar partido del apoyo de la diáspora sin limitarse únicamente a las remesas, mientras que los países de destino deben realizar esfuerzos para facilitar el reconocimiento de las competencias y certificaciones de los migrantes con miras a fomentar su participación en la prestación de servicios. La diversidad, los nuevos conocimientos y experiencias a menudo favorecen la innovación la cual, a su vez, redundará en notable beneficio de la prestación de servicios públicos.
20. El presente debate no debe centrarse únicamente en las políticas y en la prestación de servicios en términos de sus costos a corto plazo y de su impacto para la sociedad. Debe examinar sus implicaciones a largo plazo para el bienestar y las contribuciones futuras. Es más probable que los migrantes se encuentren en edad laboral que la población en general.¹⁷ Por ello, el debate sobre la migración suele centrarse en cuestiones políticas de servicio público tales como la participación en la fuerza laboral, sin tener en cuenta a los hijos de migrantes o inmigrantes. Los niños inmigrantes pasan desapercibidos en gran medida en la esfera política. En los Estados Unidos, sin

¹⁶ OCDE, Trabajar juntos para la integración local de refugiados y migrantes, 2018

¹⁷ OCDE, 2013. International Migration Outlook 2013. OECD Publishing; http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2013_migr_outlook-2013-en

embargo, los niños inmigrantes de primera y segunda generación son el sector de la población estadounidense menor de 18 años de más rápido crecimiento.¹⁸

Principales controversias

Acceso a los servicios

21. También es necesario prestar atención a los migrantes como coproductores de servicios, no sólo en los países a los que emigran, sino también como proveedores de servicios en los países de los que han emigrado. La migración también incide de forma significativa en la prestación de los servicios públicos en los países de origen. Los migrantes son parte íntegra de la cadena de provisión de servicios en muchos países. El 86% de los profesionales de la salud africanos de Ghana, Nigeria y Sudáfrica están trabajando en Estados Unidos.¹⁹ Lo mismo ocurre con los trabajadores de la salud de las islas del Caribe que migran a Canadá, Estados Unidos y el Reino Unido.²⁰ La emigración, por consiguiente, continuará amenazando los servicios públicos africanos ya de por sí en una situación crítica, al perder personal de vital importancia y las escasas e importantes competencias de médicos, ingenieros y académicos.²¹ La falta de acceso a los servicios públicos básicos (o la mala calidad de los servicios, o el acceso discriminatorio a ellos) es una de las causas subyacentes de la migración no voluntaria.
22. El acceso a los servicios públicos debería ser libre e independiente de las leyes de inmigración. La migración se suele considerar desde una perspectiva de seguridad nacional y de orden público, por lo que se trata más de cuestiones de control fronterizo y de prevención de la migración que de servicios públicos inclusivos y de la protección de los derechos de los migrantes y su acceso a los servicios de salud, educación, transporte, agua y saneamiento.
23. Algunos migrantes tienen difícilmente acceso a los servicios públicos ya que son proclives a carecer de protección jurídica y protección social, lo que a su vez les expone a padecer problemas de salud. Ya han estado expuestos a la exclusión estructural y a la violencia interpersonal. La migración puede exacerbar la vulnerabilidad de las personas a padecer problemas de salud sobre todo si están expuestas a condiciones laborales deficientes, al hacinamiento, a limitaciones de acceso a la atención sanitaria y a conductas sexuales de riesgo.
24. Algunos migrantes no tienen legalmente derecho a acceder a los servicios si no gozan de la condición de ciudadanos de un país. O tienen acceso a algunos servicios, como la atención sanitaria, pero no benefician de los mismos servicios en el ámbito de la educación. Muchos migrantes son víctimas de discriminación no sólo debido a las trabas legales a la hora de acceder a los servicios sino debido a que no conocen suficientemente sus derechos. En el contexto más amplio de la integración social y económica de los migrantes, necesitamos políticas inclusivas que protejan a los migrantes frente a la denegación de servicios. La distinción entre la condición migratoria del migrante y su acceso a la provisión de servicios básicos favorecería un acceso más exhaustivo. Algunos migrantes también tienen dificultades a la hora de acceder a oportunidades laborales; esto puede deberse a un desconocimiento de los empleadores en lo relativo a los derechos de los migrantes.

¹⁸ Commission on Behavioral and Social Sciences and Education, National Research Council, *Immigrant Children and Their Families: Issues for Research and Policy*, The Future of Children CRITICAL ISSUES FOR CHILDREN AND YOUTHS Vol. 5 • No. 2 – verano/otoño de 1995

¹⁹ Betty Mubangizi y David Mwesigwa, *Migration and Public Service Delivery: The Status Quo and Policy Responses in Sending and Receiving Countries*, Crisis, Identity and Migration in Post-Colonial Southern Africa, *Advances in African Economic, Social and Political Development*, 2018

²⁰ Adeberge A, Neely-Smith S, Hagopian A (2011) Estimating nurse migration from the Bahamas between 1994 and 2005: an exploratory descriptive study using a social network identification methodology. *Journal on Global Public Health*

²¹ Betty Mubangizi and David Mwesigwa, *Migration and Public Service Delivery: The Status Quo and Policy Responses in Sending and Receiving Countries*, Crisis, Identity and Migration in Post-Colonial Southern Africa, *Advances in African Economic, Social and Political Development*, 2018

Brecha nacional-local

25. Por otro lado, en lo que respecta a la migración, las ciudades o las autoridades locales se enfrentan a una población inmigrante o emigrante y a la necesidad de tomar en cuenta estos cambios en su prestación de servicios. Esta “disociación” puede plantear desafíos considerables.²² Puede provocar un cisma entre las políticas nacionales y locales, susceptible de hacer descarrilar el desarrollo sostenible y generar conflictos. A fin de lograr que la prestación de servicios sea efectiva, tiene que haber un proceso de gobernanza integrado, de múltiples niveles, con políticas concertadas por los actores del plano central y local. En determinadas regiones, el incremento de la gestión estatal centralizada de la migración ha supuesto un menoscabo para la capacidad política y los recursos financieros de las autoridades locales en su modo de abordar dicha cuestión.

Estigmatización

26. El aumento de la xenofobia y la consiguiente politización de la cuestión de la migración puede complicar más aún la prestación de servicios. Una de las preocupaciones de los ciudadanos puede girar en torno al hecho de tener que sufragar los servicios para atender a la nueva población. Por ejemplo, en California, Estados Unidos, el grupo de la sociedad civil Save our State (“salvemos a nuestro estado”) pretende prohibir a los hijos de inmigrantes ilegales el acceso a las escuelas y cobrar a los hijos de inmigrantes ilegales nacidos en territorio estadounidense una tasa de escolarización en calidad de no residentes. La iniciativa ha sido impugnada ante los tribunales estatales y federales de Estados Unidos.²³
27. Muchos de los ataques xenófobos se han debido a la percepción de que los migrantes reciben más servicios públicos que la comunidad de acogida o que reciben servicios que esta sufraga, mientras que los migrantes no contribuyen financieramente a la comunidad de acogida. Se trata de un fenómeno a escala mundial. Sin embargo, por citar el ejemplo de un solo grupo de migrantes, en los Estados Unidos los migrantes indocumentados contribuyen de forma significativa a los impuestos estatales y locales, y en conjunto pagan una cantidad que se estima en USD 11 640 millones al año.²⁴ Es preciso que en todo el mundo cambie el mensaje público.

Limitaciones de capacidad

28. Muchos de los problemas relativos a la prestación de servicios que padecen los migrantes pueden deberse a limitaciones del sector de los servicios públicos. Las fallas en la prestación de servicios públicos podrían caracterizarse por la exclusión de determinados grupos o regiones de los servicios. Podría tratarse de diferentes grupos minoritarios o de personas geográficamente aisladas de la capital. Si bien las causas pueden ser variopintas, Wild y al. proponen una tipología de limitaciones comunes en el ámbito de la gobernanza que son inherentes al sistema político y que parecen reiterarse de manera similar en diferentes sectores y países²⁵. Son las siguientes: imperfecciones del mercado político, como las tensas relaciones entre políticos y ciudadanos;

²² ONU DAES, Migrants and cities: A Public Administration Perspective on local governance and service delivery, UNITED NATIONS EXPERT GROUP MEETING ON SUSTAINABLE CITIES, HUMAN MOBILITY AND INTERNATIONAL MIGRATION, septiembre de 2017

²³ Commission on Behavioral and Social Sciences and Education, National Research Council, Immigrant Children and Their Families: Issues for Research and Policy, The Future of Children CRITICAL ISSUES FOR CHILDREN AND YOUTHS Vol. 5 • No. 2 – verano/otoño de 1995

²⁴ The Institute on Taxation and Economic Policy, Undocumented Immigrants’ State & Local Tax Contributions, February 2016

²⁵ Wild L, Chambers V, King M, Harris D, Common constraints and incentive problems in service delivery. Documento de investigación. ODI, Londres, 2012

incongruencias o contradicciones normativas en términos de las funciones, la estructura y la formulación de políticas, volviendo inviable la posibilidad de llevarlas a la práctica en parte o en su totalidad; la falta de una supervisión efectiva del desempeño, en la que los procesos de control y de supervisión oficiales no se acatan ni se hacen cumplir y los procesos informales son insuficientes; problemas relativos a la acción colectiva, cuya consecuencia es que los grupos no consigan actuar en defensa de los intereses colectivos, aún si los miembros individuales se beneficiasen del logro de los objetivos del grupo; y, el riesgo moral, por el que los interlocutores quedan al amparo, en cierta medida, de los riesgos ocasionados por su acción o inacción.²⁶ La situación se ve agravada si, además de una población insuficientemente atendida, el país experimenta una mayor afluencia de inmigrantes. Ellos no son necesariamente la causa de los problemas de la prestación de servicios en sí mismos, sino que exacerban una situación ya de por sí caracterizada por la falta de recursos.

Propuestas de acción

29. En la práctica, las autoridades locales también han estado al frente de la prestación de servicios públicos, en particular los relativos a la vivienda pública, la salud, el idioma, la educación, la formación profesional y la integración social, económica, política y cultural en general. Si bien determinadas variables estructurales tales como el desarrollo económico, el tipo de sistema de gobierno de un país, en particular si se trata de un sistema unitario o federal, el grado de descentralización y la calidad de la gobernanza local –sin olvidar las especificidades históricas–, determinan las respuestas locales a la migración, las ciudades y las autoridades locales disponen de suficiente espacio político como para hacer gala de creatividad en sus enfoques de la migración y en la manera en que la vinculan con el desarrollo sostenible.

Mecanismos de participación en la prestación de servicios

30. Hay diversas iniciativas que ya se están llevando a la práctica. En Moldavia, el PNUD apoya al gobierno en la puesta en marcha de una iniciativa para la migración y el desarrollo local que tiene por objeto vincular a los migrantes con sus localidades nativas de Moldavia para involucrarlos activamente en la prestación de servicios públicos y el desarrollo local. En treinta y ocho comunidades locales se ha logrado crear asociaciones de inmigrantes (Hometown Associations) como mecanismo institucional para asegurar la participación activa y efectiva de los migrantes en la planificación local, en particular en la prestación de servicios. El gobierno emplea una plataforma local de financiación colectiva a fin de garantizar la canalización óptima de contribuciones financieras de gran escala de la diáspora para proyectos conjuntos de servicios locales. Más de 200 iniciativas pequeñas y medianas han sido financiadas y ejecutadas conjuntamente por los migrantes y las autoridades locales en el ámbito de la educación, la cultura, la salud y la asistencia social. Se trata de un ejemplo que ilustra la manera en que los gobiernos pueden mejorar la prestación de servicios gracias al apoyo de los migrantes o la diáspora.

Sistemas integrados de gobernanza

31. Se necesita establecer más sistemas de gobernanza integrados, mediante enfoques territoriales aplicados a escala local y vinculados al nivel nacional. La solución requiere examinar la legislación y los mecanismos ejecutivos en materia de prestación de servicios e inclusión. Los enfoques deben trascender los niveles local y nacional y los sistemas de gobernanza de múltiples niveles deberían considerar también el plano regional. Ello puede resultar especialmente

²⁶ Wild L, Chambers V, King M, Harris D, Common constraints and incentive problems in service delivery. Documento de investigación. ODI, Londres, 2012

importante para la prestación de servicios en el ámbito de la salud, por ejemplo. Las normativas internacionales destinadas al alivio y control de las enfermedades no han tenido en cuenta los desafíos cada vez mayores relacionados con el volumen, la velocidad, la diversidad y disparidad de los patrones modernos de movimientos humanos.²⁷

Enfoques basados en la coordinación y la creación de redes

32. En su búsqueda de soluciones, muchas ciudades y municipios han creado comisiones o departamentos independientes para tratar cuestiones relativas a la migración. También hay cada vez más redes que acercan las ciudades y las autoridades locales para que obren de consuno a fin de encontrar soluciones conjuntas a esas u otras cuestiones. Este cometido incumbe no solo a los gobiernos nacionales y locales y a la comunidad internacional, sino también a todos los actores locales. Debemos trabajar con distintos interlocutores del sector privado y de la sociedad civil.
33. En primer lugar, además de crear departamentos o comisiones independientes, las ciudades y las autoridades locales han puesto en marcha sus propias políticas municipales o urbanas en materia de migración que pueden ajustarse o no a las políticas nacionales. Gracias al apoyo de una subvención de la Fundación Rockefeller, Amán y varias otras ciudades de Jordania, por ejemplo, han desarrollado estrategias de resiliencia, nombrando a un funcionario a cargo de su ejecución para afrontar futuras presiones sobre los servicios públicos.²⁸
34. En segundo lugar, otro ejemplo de un modelo de gobernanza para abordar el tema de la migración sería el enfoque de creación de redes. Los servicios públicos no sólo los proporcionan las autoridades locales sino también otros interlocutores, como el sector privado y la sociedad civil. Se han creado muchas redes en la última década como la Coalición Internacional de Ciudades Inclusivas y Sostenibles (ICCAR, por sus siglas en inglés) y sus coaliciones regionales, el Foro de Alcaldes organizado una vez al año por UNITAR sobre Movilidad, Migración y Desarrollo, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), el grupo de trabajo Migración e Integración de EUROCIITIES, Cities of Migration (“Ciudades de migración”) para interconectar las mayores ciudades de acogida de migrantes del mundo, la Red de Ciudades Interculturales (RECI) del Consejo de Europa, la red City Mayors Network, la Red de Ciudades Fuertes, la World Cities Network, 100 Ciudades Resilientes, entre muchas otras.
35. El Pacto Mundial para la Migración es una importante herramienta para abordar la prestación de servicios públicos y las cuestiones relativas a la migración tanto en los países de origen como de destino. Si bien no se trata de cuestiones insalvables, se requiere un enfoque concertado para lograr el acceso de los migrantes a los servicios básicos, afianzándoles como participantes clave en la coproducción de los servicios que todos necesitan. Para lograrlo, es necesario promover campañas de sensibilización que respondan a las percepciones a menudo erróneas sobre los migrantes. Este tipo de campañas deben hacer hincapié en el hecho de que todos, migrantes incluidos, deben participar no sólo como beneficiarios del desarrollo de la prestación de servicios sino también como factores impulsores del desarrollo para contribuir a mejorar los servicios públicos.

Cuatro preguntas orientadoras para el debate

Para todas las preguntas, se ruega tengan en cuenta los diferentes modelos de distribución, autonomía y espacio político bajo las diferentes formas de gobierno (presidencial, parlamentario, federal, unitario) tomando en consideración la descentralización, la delegación y la desconcentración.

²⁷ BD Gushulak, J Weekers, and DW MacPherson, Migrants and emerging public health issues in a globalized world: threats, risks and challenges, an evidence-based framework, Emerging Health Threat Journal, Version 2, 2009

²⁸ www.100resilientcities.org

- i) ¿Qué enfoques, políticas y mecanismos legislativos han contribuido a la coproducción de servicios públicos por parte de las comunidades de acogida y de migrantes; a que los migrantes colaboren en el diseño y provisión de servicios públicos en los países de acogida, incluido mediante el reconocimiento de sus aptitudes y la asimilación de sus competencias y experiencias a la fuerza laboral o mercados de trabajo de los servicios públicos en los países de acogida; a garantizar el acceso a servicios públicos básicos para *todos* los migrantes, independientemente de su condición jurídica y de manera no discriminatoria; a prevenir que la prestación de servicios se perciba como un factor de atracción (podría por ejemplo fomentar la migración irregular)?
- ii) La restricción del acceso a los servicios o, por el contrario, el aliento a la integración de los migrantes podría desencadenar tensiones políticas²⁹. Ello puede derivar en un complejo sistema de normas sobre el acceso y la producción de servicios para los migrantes. ¿Qué políticas o acuerdos de gobernanza podrían solucionarlo? ¿Qué deben priorizar los Estados o las ciudades y las autoridades locales? ¿De qué manera puede un nivel político influir en el otro?
- iii) Las investigaciones señalan que los enfoques de las ciudades en materia de migración han variado en gran medida en función de su tamaño, recursos económicos, capacidad de recursos humanos, contexto local, así como en función de la descentralización y de si las autoridades locales tienen el espacio necesario para desarrollar y llevar a la práctica políticas inclusivas basadas en enfoques en los que participen múltiples interesados.³⁰ ¿Podría por consiguiente deducirse a raíz de ello que la descentralización es una solución potencial? ¿Acaso la descentralización permitiría a las autoridades municipales prestar servicios de manera más exhaustiva a los migrantes e involucrarles en su provisión? ¿Qué riesgos existen para la descentralización, como la falta de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, y cómo los contrarrestamos?
- iv) Y, por último, ¿cómo puede manejarse el impacto para producir efectos positivos indirectos tanto en las comunidades de origen como se acogida? ¿Cómo debe comunicarse? En algunas formas de innovación institucional se ha contado con la colaboración de actores no estatales como el sector privado y la sociedad civil incluyendo asociaciones constituidas por los propios migrantes y refugiados, ampliando el uso de tecnologías de la información y comunicación para alentar la participación de dichas comunidades.

Annex 1: Examples

Title	Summary
-------	---------

²⁹ Economic and Social Council Research Council, Immigrants and Access to Public Services, August 2013

³⁰ Caglar, A. “Urban Migration Trends: Challenges and Opportunities in Europe.” Documento de referencia. Informe sobre las Migraciones en el Mundo, 2015. Organización Internacional para las Migraciones. 2014.

<p><u>Athens, Greece – Coordination and delivery with CSOs</u></p>	<p>Athens has a population of approx. 660,000 (2011), with more than 15,000 immigrants (March 2016), but also nearly 400,000 youth that have emigrated from the city due to the financial crisis. Being the major economic hub of Greece, displaced people come to Athens looking for friends and relatives, empty apartments and cheap housing, as well as higher chances of finding work than in the country’s rural areas.</p> <p>To address the housing challenges, the city plans to build 20,000 houses (growing to 30,000 in the next two years) with the support of UNHCR, the EU and 15 other partners. The city is also partnering with the Munich, Germany, to provide access to the labour market and to exchange policies through the mentorship programme CITIES-GroW. To improve urban planning, a collaboration and communication platform informing citizens and authorities about initiatives and facilitating the identification and matching of the needs and gaps in providing services has also been launched and provides opportunity to coordinate actions of key actors during refugee / migration crisis.</p> <p>In addition, municipality of Athens has recently established the Athens Coordination Centre for Migrant and Refugee issues (ACCMR). This is one of several different councils and centers established by the municipality for participation of migrants in development of local policies and initiatives for integration and delivery of services to migrants. The ACCMR is a collaborative platform bringing together municipal authorities and around 70 participating stakeholders (national and international NGOs, the third sector, migrant and refugee fora), with the aim the mapping of needs, identifying gaps in the provision of services, and to facilitate collaboration for the development of a strategic action plan for the effective integration of refugees and migrants living in Athens. The ACCMR is organized around five Working Committees (with the participation of both municipal and NGO actors), each focusing on a specific set of services (housing employment, health, education, legal support), all working towards defining a comprehensive service delivery system that takes into consideration the short-term and long-term goals of integration.</p> <p>Source: OECD: Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees, April 2018 http://www.oecd.org/publications/working-together-for-local-integration-of-migrants-and-refugees-9789264085350-en.htm World Economic Forum: Migration and Its Impact on Cities – An Insight Report, October 2017 http://www3.weforum.org/docs/WEF_Migration_Report_Embargov.pdf</p>
<p><u>Barcelona, Spain – Access to Services</u></p>	<p>All residents whatever their nationalities are invited to register in the Padron, the administrative municipal census, to automatically gain the status of a “neighbour”. The Padron is managed by the local authority (Offices of Citizenship Attention). Access to many services in the city requires registration in the Padron (i.e. for social housing, public education, but also city public bikes). Barcelona registers all persons living in the city, including without an address, allowing irregular migrants, asylum seekers and refugees to access local social services from registration day onwards. In addition, it decreases informality as it ensures the provision of reliable data to public authorities and may help</p>

	<p>migrants to benefit from proof-of-residence and local activities</p> <p>OECD: Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees, April 2018 https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/working-together-for-local-integration-of-migrants-and-refugees_9789264085350-en</p>
<p><u>ASEAN (Association of South East Asian Nations) - Committee on Migrant Workers– Regional Cooperation</u></p>	<p>In July 2007, the ASEAN Foreign Ministers established the ASEAN Committee to Implement the Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers. Part of the role of this committee has been to strengthen information services to educate migrant workers about their rights, access to services and immigration requirements. Leveraging on the policy repository in paragraph 4(a) of the ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers, ASEAN strengthened information services for migrant workers by producing materials such as brochures, pamphlets, and posters, to reach out to migrant workers in both labour sending and receiving countries. The information services offered cover areas such as (i) preemployment and pre-departure information on channels, procedures and requirements for documented migration and access to overseas labour markets for skilled and unskilled workers, (ii) the hazards of undocumented migration and human trafficking, and (iii) the avenues for further information and assistance.</p>
<p><u>Moldova – Outgoing migration</u></p>	<p>The main push factors for Moldovans migration are of economic nature, mainly poverty, lack of employment opportunities and low salaries⁵. The main countries of destination are Russia (over 40 per cent) and Italy (over 25 per cent). Other preferred destination countries are also: The United Kingdom, Portugal, Greece, Ireland, Ukraine, Turkey, Spain and others.</p> <p>Overall migration trends did not change significantly in 2016-2017, continuing a decreasing trend in the last couple of years. After almost two years of decline, remittances have rebounded to the 2015 level, nearing USD 213 million in the third quarter of 2017, fueling consumption and demand, and are projected to maintain a stable trend in the short term. At the same time, remittance income has diminished by 1.7 per cent, due to the appreciation of the Moldovan currency, and wage and price increases.</p> <p>The Government of Moldova is carrying out an initiative to link migrants with their native localities and actively engage them in local development, at all stages. The concept of mainstreaming migration into local development is piloted in two phases in 38 target Moldovan communities. Below are some highlights on achievements to-date:</p> <ul style="list-style-type: none"> • All 38 localities successfully mainstreamed migration into local development, both at institutional (mayors and migration focal points designated and capacitated, local migration databases launched and updated regularly) and policy level (local socio-economic strategies developed/fully mainstreamed with migration aspects), through large consultations with migrants during the entire process;

	<ul style="list-style-type: none"> • All 38 local communities established Hometown Associations as an institutional mechanism for migrants' continuous and effective engagement in local planning and development; • A local crowd-funding platform was launched and successfully tested as an instrument for alternative funding for local development, with migrants' communities support, thus empowering local governments to use this tool for ensuring large-scale and well channeled financial contributions from Diaspora for joint local services projects. • Over 200 small and medium initiatives were jointly implemented by migrants, and local authorities, in the field of education, culture, health, and social care within 2 years. • 36 local services development projects were launched and implemented through a local crowdfunding platform, Guvern24, co-funded and co-implemented, in partnership, by local public authorities and migrants. Hence, about 9,000 migrants successfully contributed with over 3.5 million dollars to bring better local services in their native cities and villages. • Migration is mainstreamed in the National Employment Strategy for 2017-2021. The document envisages capitalizing on the benefits of labour migration, diversifying opportunities for circular migration and facilitating reintegration of returned migrants, including their economic empowerment. • The automated information system of the National Employment Agency was updated to allow a better collection of data about their returned migrants beneficiaries. Now Government representatives, partner beneficiaries have better capacities to develop reintegration policies and local employment agencies can better serve the returned migrants.
<p><u>Jamaica – Mainstreaming Migration</u>³¹</p>	<p>International migration has been an integral part of the historical and contemporary experience of most Jamaicans and is a feature of the country's demographic landscape. The Government of Jamaica (GoJ) has recognized that with a population of approximately 2.7 million at home and a relatively large diaspora in destination countries, international migration has the potential to contribute to economic growth while reducing poverty and improving the well-being of individuals in countries of origin, transit and destination.</p> <p>The GoJ has taken steps to harness the potential of migration for development, primarily by integrating international migration into the Vision 2030 Jamaica-National Development Plan. Specifically, international migration in the development context refers to the fact that migrants make positive contributions to the countries of origin, transit and destination. International migration should be viewed as a dynamic process of growth, empowerment and progress. The migration and</p>

³¹ <http://www.mainstreamingmigration.org/country-overview/jamaica>

	<p>development nexus is based on the premise that migration has the potential to increase human capabilities, enlarge the scope of human choices, and create safe and secure environments for citizens and migrants. The process of mainstreaming international migration into national development can enhance productivity, dignity and equality for all, while preventing and suppressing internal and external trafficking and promoting respect for human rights.</p> <p>Therefore, the GoJ has taken a proactive approach to leverage the benefits of migration for enhancing development and building capacity and inter-institutional coherence in policymaking. The migration and development nexus represents an opportunity to focus on evidence-based planning, policymaking and capacity-building in a systemic and strategic manner.</p> <p>The policy premise presupposes the need for a more systematic approach to the integration of international migration into development policies, plans and programmes of the government. This is a paradigm shift from the negative perception of the role of international migration on developing states.</p>
<p><u>Thailand – Access to basic services including healthcare and education</u></p>	<p>Over the past few years, Thailand has regularized over two millions undocumented migrant workers, enabling them to get the same legal protection as Thai nationals and gain access to basic social services such as healthcare and education.</p> <p>In access to Education, on 19 January 2018, the Ministry of Education issued a directive instructing all public schools to accept for enrolment all children including those that do not have Thai nationality or legal documents.</p> <p>In access to healthcare, Thailand recognizes the important role that migrants can play in terms of health service delivery, especially making health service responsive to particular needs of migrants. Thailand has ‘migrant health volunteers’ who work closely with the migrants’ communities in many provinces, for instance, Samutsakhon, Tak and Ranong, particularly on raising awareness of self-care and also provision of basic healthcare.</p> <p>Additionally, recognizing that language barrier is a big challenge for service providers and receivers, in many areas with large concentration of migrants, ‘language coordinators’ are hired to work with Thai health personnel in some hospitals in providing services to migrants. Furthermore, to ensure that migrant workers are better protected, ‘hotline’ has also been set up with an option of three different languages for migrants seeking assistance. In 2017, there were 131,924 calls to the hotline, 9.2% (12,156 calls) of which were made by migrant workers.</p>
<p><u>Chile - Incorporate the health needs of migrants in national and local health care policies and plans, towards ensuring</u></p>	<p>The Chilean Ministry of Health’s “<i>Sectoral Health Advisory Team for Immigrants</i>” developed the <i>Health Policy for International Migrants</i> launched in 2017 which now constitutes the national framework for actions focused on migrant’s healthcare.</p>

<u>access to basic services</u>	
<u>Sri Lanka - Incorporate the health needs of migrants in national and local health care policies and plans, towards ensuring access to basic services</u>	Sri Lanka has established an inter-ministerial and inter-agency coordination framework for migration health and development comprised of a National Steering Committee on Migration Health (inter-ministerial), a National Migration Health Task Force (inter-agency and inter-ministerial) and a Migration Health Secretariat. The Secretariat coordinates the national migration health agenda housed within the Ministry of Health and supported by IOM. This work emphasizes the application of key GCM principles including international cooperation, whole of government and whole of society approaches, as well as people-centered, human rights-based and gender-responsive action to promote health of migrants.
<u>Joint UN Initiative on Migration and Health in Asia (JUNIMA) - Gathering of networks of member states, international organizations and stakeholders to contribute to the implementation of GCM and respect of GCM principles</u>	As a model whereby member states, international organizations and stakeholders can come together for the shared vision for promotion of health of migrants, conditions that ensure decent work, as well as reduce vulnerabilities in migration, the Joint UN Initiative on Migration and Health in Asia (JUNIMA) ensures effective regional coordination to advocate for access to health for migrants in Asia. IOM is the Secretariat of the JUNIMA Steering Committee. Moreover, in collaboration with Member States and other partners, IOM launched <i>the Joint Initiative on the Health of Migrants and their families</i> in Mexico and Central America, a regional technical coordination mechanism, to respond to the recommendations of the World Health Assembly 2008 Resolution on the Health of Migrants 61.17.
<u>Migrant Integration Policy Index (MIPEX)</u>	The index fosters health provision for migrants in Europe through focusing on improving the equity and access of health care services, health promotion and prevention to meet the needs of migrants. With multiple partners, including IOM, MIPEX has carried out a comprehensive study on migrant health policies, measuring the equitable inclusion of migrants within national policies in 38 countries. The health strand of MIPEX was designed around four dimensions, including: entitlement to health services; policies to facilitate access; responsive health services; and measures to achieve change.