



CÁTEDRA UNESCO SSIIM

Sobre Inclusión Social y Espacial de Migrantes Internacionales – políticas y prácticas urbanas

El derecho a una vivienda adecuada para migrantes - hojas informativas

N.10 Ciudad de Mexico

Julio 2010

CIUDAD DE MÉXICO: LOS INMIGRANTES EXTRANJEROS Y EL DERECHO A LA VIVIENDA

Joselito Fernández Tapia

El Colef, Tijuana, Baja California, Mexico

SSIIM UNESCO CHAIR

Univesità Iuav di Venezia

Ca' Tron, Santa Croce 1957

30135 Venezia- Italy

E-mail: info@unescochair-iuav.it

Web site: www.unescochair-iuav.it



El derecho a una vivienda adecuada para migrantes - hojas informativas

El derecho a una vivienda adecuada para migrantes es una serie de hojas informativas temáticas sobre el nivel de acceso de los migrantes a condiciones habitacionales adecuadas en diferentes contextos urbanos. Escrito por investigadores y académicos expertos, y solicitado por la Cátedra SSIIM UNESCO, las hojas informativas fueron diseñadas para proporcionar un fondo informativo para el Informe 2010 de la Dr. Raquel Rolnik, ONU-ESPECIAL Rapporteur, en Habitación Adecuada.

Aparte de presentar la imagen de la situación general de la habitación para migrantes en los contextos relacionados, se les solicitó a los autores destacar cuales eran las condiciones de los migrantes internacionales (regulares y sin documentos) con respecto a:

- conseguir acceso a vivienda pública y/o subvenciones estatales
- conseguir acceso a préstamos para la casa
- conseguir acceso a al mercado de la vivienda privado (actitudes discriminatorias)
- inclusión en la regularización y políticas de tenencia de la tierra (si existen, destacando si es una política local o una política centralizada del gobierno).

Los autores también fueron invitados a subrayar si hay diferencias entre las políticas/actitudes entre la población local pobre (incluyendo migrantes rural-urbanos) y emigrantes internacionales puestos en el lugar; y si alguna política particularmente interesante ha sido implementada y que pudiera ser considerada como un ejemplo innovador.

A través de la red de las universidades asociadas, los centros de investigación y otros actores relevantes, La Cátedra SSIIM UNESCO en Inclusión Social y Espacial de Emigrantes Internacionales - Políticas y Prácticas Urbanas- aspira a:

- Identificar políticas y prácticas que promuevan la inclusión urbana de emigrantes internacionales
- Apoyar a las administraciones municipales a modelar acciones adecuadas para fomentar un gobierno urbano efectivo y la integración social/espacial de migrantes internacionales
- Difundir las experiencias que pueden proporcionar un campo para un intercambio efectivo de políticas (buenas prácticas)
- Fortalecer el conocimiento de diseñadores de políticas y de la sociedad civil en general, en la importancia de la inclusión internacional urbana, social y espacial de emigrantes.

Introducción

Según el censo del 2000 residían en México 491,617 extranjeros, de los que 249,337 eran hombres y 243,280 eran mujeres. De esta población, las primeras minorías son provenientes de Estados Unidos con 69.7%, seguida de Guatemala con 4.8%, España 4.2%, Colombia, Argentina y Cuba con 1.3%, Canadá y Francia con 1.2%, respectivamente (INEGI, 2006: 17-18).

De acuerdo a la misma fuente la mayoría reside en los Estados de Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila de Zaragoza, Nuevo León y Tamaulipas, con una edad de 15 años a menos en más de un 50% y son de nacionalidad estadounidense. Esta población, que es menor de edad, en su mayoría, no son precisamente inmigrantes, sino hijos de mexicanas que son atendidas en hospitales norteamericanos y registrados en Estados Unidos, pero que toda su vida han vivido en México.

La población inmigrante en México se incrementa de manera significativa a partir de 1920, como se observa en el siguiente gráfico:



Fuente: INEGI, 2006.

Los municipios con mayor población extranjera son: Baja California, Chihuahua, Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila de Zaragoza, Jalisco, Michoacán de Ocampo, Guanajuato, Zacatecas, Distrito Federal (DF), el Estado de México, Puebla y Chiapas (INEGI, 2006). "El DF ocupa el segundo lugar de concentración de inmigrantes extranjeros, con 56,187 personas, que representan 12% del total de la población extranjera en México y aproximadamente 0.33% de la población capitalina." (Castillejos, El Excelsior online, 2009).

El DF, con los municipios del Estado de México que forman la zona conurbada, conforma la Ciudad de México, cuya población de extranjeros en estos últimos diez años se estima que se ha duplicado. De estos inmigrantes y de origen latinoamericano más de una tercera parte se estima que son indocumentados. No aparecen en los datos estadísticos oficiales y viven en la clandestinidad, siendo su presencia prácticamente desconocida para el gobierno mexicano, como para sus gobiernos de origen. De estos inmigrantes no existen estadísticas oficiales.

Hasta el 13 de abril del 2007, según el Instituto Nacional de Migración (INM), habitaban 49,766 extranjeros en el Distrito Federal, (INEGI, 2007), de los que 25,280 eran hombres y 24,486 eran mujeres y cuya mayor concentración estaba entre 31 y 40 años que sumaban 12,120; lo que muestra que existe una importante minoría de inmigrantes extranjeros en la Ciudad de México. Esta población, registrada oficialmente, es la que se encuentra documentada y principalmente se encuentran en el país en

condiciones de legalidad y, según el Consejo Nacional de Población (CONAPO), se concentra en las delegaciones de Coyoacán, Benito Juárez y Miguel Hidalgo, aunque en menor proporción se distribuyen en toda la Ciudad, tanto en las Delegaciones como en los Municipios conurbados que pertenecen al Estado de México, pero forman parte de la Ciudad de México.

Ley, trabajo y vivienda en la Ciudad de México

En México, si bien se recibe a los inmigrantes extranjeros bajo ciertos requisitos y un principio de selectividad que favorece a personal calificado, sobre todo si tienen ofertas de trabajo en el país, la Ley General de Población (LGP) niega las oportunidades de trabajo a quienes no tienen una profesión o carrera técnica, o en el mejor de los casos restringe tal posibilidad, dejando como única salida el ejercicio ilegal del trabajo. Al respecto, la LGP, señala:

"...los permisos de internación se otorgarán preferentemente a los científicos y técnicos dedicados o que se hayan dedicado a la investigación o a la enseñanza en disciplinas no cubiertas o insuficientemente cubiertas por mexicanos, así como a los inversionistas a que se refiere el artículo 48, fracción II, de esta Ley."

En cambio, en relación a los otros trabajos, señala que no se otorgará tales permisos para los trabajos que pueden ser desempeñados por los mexicanos, que mayormente son trabajos no calificados, a excepción de los que tengan que ver con comida o artesanías tradicionales de sus países de origen u otra labor que los mexicanos, por sus características y capacidades que exige el trabajo, no pueda desempeñar. Asimismo, dado que en la ciudad los inmigrantes internacionales proceden mayormente de Latinoamérica, el sector más desfavorecido son los de recursos económicos medios y bajos, porque debido a las restricciones que se precisan en las visas, no pueden ejercer más que el trabajo autorizado. Así, por ejemplo, si estudian no pueden trabajar para ayudarse en sus estudios, a no ser que sea de manera ilegal. En ese sentido, los inmigrantes señalan:

"el problema es la forma migratoria, que solo te autoriza para que hagas una sola cosa, yo por ejemplo, trabajé medio año (...) cuando estudiaba, pero de ilegal..." (entrevista, Argentina, 2009).

"yo soy dependiente de mi esposa porque ella es mexicana, pero no puedo trabajar (...), pero yo trabajo por mi cuenta (...), pero no estoy autorizado para hacerlo..." (entrevista, Argentino, 2009).

Estos hechos suceden con grupos de inmigrantes documentados, una población que no obstante las diferencias o ciertos rechazos aislados, es bastante aceptada en México. En este sentido, es reconocido entre inmigrantes argentinos que ser argentino les favorece, a muchos, para conseguir un empleo (entrevista, Cecilia, Argentina; en El Elcelsior, 2009). En cambio, los centroamericanos son los grupos más violentados en sus derechos y más estigmatizados. Cecilia (Ídem.), recalca esa diferencia: "Aquí no es lo mismo decir que se es salvadoreño que argentino. El primero tiene más estigma, hay más prejuicios".

Se aborda el derecho al trabajo, antes de abordar el derecho de acceso a la vivienda, porque sin el primero no se tiene ni siquiera la lejana posibilidad de adquirir una vivienda. El derecho al trabajo, les abre las puertas a una mejor calidad de vida, aunque muchos indocumentados prefieren un trabajo en condiciones inhumanas que tener que: 1) fracasar en su tierra de origen si retorna, 2) no tener un trabajo en su tierra y 3) para sobrevivir, porque aún la falta de empleo digno le niega el derecho a regresar a su país y comunidad, porque no puede reunir el dinero suficiente para retornar.

Tener un lugar dónde vivir es indispensable para la vida humana y para los inmigrantes es un primer paso para abrirse un futuro en la nueva tierra. La mayoría de inmigrantes en el DF acceden a una vivienda a través de la renta de casas, apartamentos o cuartos, de acuerdo a lo que su economía lo permite pagar o a las redes sociales de amistad o familiares les facilitan. En este segundo caso, con la limitación de sus derechos a la intimidad personal y a un espacio propio para vivir, pero es la estrategia que utilizan los indocumentados. Sin embargo, sobre los indocumentados se carece de estudios sobre su problemática.

La Ley General de Población en su artículo 66 garantiza el derecho a la propiedad:

"Los extranjeros independientemente de su calidad migratoria, por sí o mediante apoderado podrán, sin que para ello requieran permiso de la Secretaría de Gobernación, adquirir valores de renta fija o variable y realizar depósitos bancarios, así como adquirir bienes inmuebles urbanos y derechos reales sobre los mismos, con las restricciones señaladas en el artículo 27 Constitucional, en la Ley para promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera y demás leyes aplicables." (Cfr. Reglamento de la Ley General de Población (RLGP), Art. 147).

Sin embargo, "el transmigrante en ningún caso estará facultado para realizar los actos jurídicos a que se refiere este artículo". Así mismo, con las últimas reformas "los extranjeros y extranjeras podrán realizar cualquier acto, aun de dominio, sobre los bienes que les sean propios, sin requerir permiso de la Secretaría" (RLGP, Art. 148). Además, puede, según la ley, realizar todos los actos dispuestos en los artículos antes mencionados "directamente o por su representante, independientemente de que aquél se encuentre o no en el país" (RLGP: 147).

Las restricciones que hace referencia son de adquirir propiedades en los 50 Km. de playas y 100 Km. de la frontera y que de adquirirse bajo el marco legal establecido, "la concesión de tierras y aguas bajo el reconocimiento que la nación mexicana es la propietaria, renunciando a recurrir a otra soberanía en caso de conflicto bajo condición de perder los beneficios recibidos." Sin embargo, la restricción de la propiedad en estas zonas es relativa y nominal, porque desde los años noventa las playas han sido pobladas por extranjeros procedentes de Estados Unidos y Europa que han extendido sus propiedades y han privatizado incluso el acceso a las playas. Es decir, a través de fideicomisos se obtiene derecho a la propiedad en las zonas de playas y de fronteras prohibidas constitucionalmente, pero bajo las restricciones constitucionales y legales vigentes. De hecho las propiedades vacacionales tienen en un 69.8% a propietarios extranjeros (El Universal, Marzo, 2009).

Esta restricción de propiedad en las playas y zonas de frontera se flexibiliza. Así la Ley de Inversión extranjera de 1994 el Fideicomiso se extiende de 30 a 50 años, renovable a simple petición; con los derechos de rentar, vender o transferir el inmueble. La ley de Inversión Extranjera de 1998 permite la propiedad directa si esta es con fines de inversión, el comprador, en este caso, lo puede hacer a través de una corporación mexicana o una empresa de propiedad limitada.

Igualmente, en la Ciudad de México, los inmigrantes de sectores de clases altas y medias altas como de los inversionistas y empresas transnacionales adquieren propiedades en sectores preferenciales de la ciudad: Santa Fe, Interlomas, Polanco, Coyoacán, como en los sectores industriales, favorecidos incluso por el propio Estado para el establecimiento de las industrias y emporios comerciales.

Estas facilidades contrastan con las limitaciones de acceso a la vivienda que tienen los inmigrantes de clases medias menos afortunadas, que viven desde la década de los setentas rentando apartamentos o recámaras. La diferencia es mayor con las clases bajas, quienes no tienen acceso a la vivienda como propiedad. En la Ciudad de México no existen programas sociales federales ni del Gobierno de la ciudad para favorecer el acceso a la vivienda propia de los inmigrantes extranjeros. Más aún en los documentos oficiales del Gobierno del Distrito Federal los inmigrantes internacionales de escasos recursos ni los indocumentados están considerados como grupos vulnerables.

El caso de los documentados autoempleados, que rentan un apartamento y trabajan en la ciudad se puede ilustrar con la experiencia de Marcos, un peruano que vive con toda su familia en México, con cónyuge peruana y una bebé ya nacida en México: "estamos bien, extraño menos Perú, ya no tengo a nadie allá, mi mamá ahora vive aquí, el negocio va bien, aunque quien me estuvo empleado me dijo que no podría solo (...). Sería bueno que el gobierno nos ayudara a adquirir una vivienda a quienes ya vivimos acá y podemos pagar, pero no hay".

Sin embargo, para quienes trabajan en una empresa y está formalmente establecida, puede tener acceso a una vivienda financiada. Así, un peruano manifiesta "yo no sabía que podía comprar una vivienda, pero ya mi jefe me explicó que sí".

Observamos, que en para quien está formalmente contratado y se le descuenta para los programas de vivienda o tiene capacidad de pago para comprar una vivienda a través de la banca privada, existe esa posibilidad en igualdad de condiciones que para los mexicanos. Pero no es porque exista un programa especial para los inmigrantes internacionales, sino porque le descuentan con tal fin en su trabajo o a través de los programas del propio sector bancario privado. Sin embargo, es para un número reducido de inmigrantes.

Los indocumentados no pueden tener acceso a la vivienda porque por ley no pueden realizar contratos, ellos no tienen tales derechos. Así, para estos casos¹ "las autoridades y fedatarios a que se refieren los artículos 67 y 68 de la Ley, están obligados a exigir a los extranjeros y extranjeras que tramiten ante ellos asuntos de su competencia, que previamente les comprueben su legal estancia en el país..." (RGLP, Art.149).

Este hecho, sin embargo, para ellos es irrelevante porque la prioridad no es adquirir una vivienda propia, sino rentar una recámara, cuarto o apartamento, para vivir con dignidad. Pero, acceder a una vivienda digna se hace difícil porque si dispone de trabajo este es en calidad de subempleo, que apenas le alcanza para sobrevivir en una ciudad como México. A esto se agrega la imposibilidad de pensar en una movilidad social rápida y la prolongación de su estancia en condiciones de precariedad, muchas veces sin empleo y viviendo de la solidaridad de los amigos o familiares hasta encontrar un empleo o regularizar su situación. Esa regularización va de la mano con encontrar un empleador registrado en el sistema fiscal y al día en sus impuestos que lo quiera emplear. En ese sentido, por lo general, el indocumentado en la ciudad de México vive en casas de amigos o familiares o de la misma persona que lo emplea, en el peor de los casos en un cuarto en condiciones no dignas para habitar (Observación para trabajo de investigación, Fernández, 2009).

Esta situación de dificultad para acceder a una vivienda rentada se debe a que para realizar el contrato se requiere el documento oficial, que la mayoría de arrendatarios exigen, cuando saben que son extranjeros. Por lo general la renta debe ser de 6 meses a un año como mínimo, un pago adelantado por el costo del inmueble y un pago como garantía equivalente a un mes de renta. En algunos casos se exigen hasta dos rentas y los más exigentes piden un aval. Requisitos imposibles para un indocumentado (Fernández, 2010). Una peruana entrevistada, ahora naturalizada, al referirse a las dificultades que vivió como indocumentada para que se le rente una vivienda, no por falta de dinero sino por su condición migratoria, dice: "cuando estaba de ilegal vivía con unas amigas, porque no podía ni rentar un apartamento" (Entrevista, 2009).

¹ A los extranjeros estas mismas autoridades no tiene derecho a exigir demuestre su legalidad para el caso de asentar actas de nacimiento, de defunción, así como para el otorgamiento de poderes, testamentos, certificación de copias y de hechos; pero en el caso del registro de nacimiento si no tienen documentos las autoridades si están obligadas a notificarlo a la Secretaría de Gobernación (RGLP, Art. 149)

Muchos latinoamericanos indocumentados viven en casas de sus connacionales o de amigos mexicanos, pero generalmente se sabe poco de su vida de ellos en la Ciudad de México. Asimismo, quienes estuvieron de indocumentados en el periodo de 1970-1989, confirman la tendencia restrictiva y de control de la legislación en su realización práctica, cuando afirman que:

"antes era más fácil; nunca, nunca tuve problemas, te decían ah no tiene papeles, lo hacemos así..." (Mónica, Entrevista, 2009); "nunca tuve problema para trabajar estando indocumentada..." (Sonia, 2009);

"antes era más fácil, ahora ha cambiado..." (Manuel, Entrevista, 2009).

El primer caso se refiere al acceso al trabajo, en el cual se facilitaba y apoyaba para efectos de los pagos. En el segundo caso al proceso de naturalización, el cual se ha restringido y hecho más difícil desde el 2007. El primero afecta directamente para el acceso a la vivienda, pues actualmente los empleadores, salvo en el caso de recomendaciones, amistad o por la necesidad de trabajadores, dan trabajos clandestinos y sin el permiso de trabajo, pero quienes trabajan son sometidos a largas horas de trabajo, bajos salarios y abusos, que no son denunciados porque temen ser informados a migración de estar laborando sin la autorización legal. Incluso al inicio del trabajo debe llegarse a ese acuerdo de realizar el trabajo de manera informal, sin un contrato. Los empleadores pueden ser sancionados por contratar indocumentados, que están prohibidos por la LGP y su reglamento.

En cuanto a programas para el acceso a la vivienda no existen. La Ciudad carece de programas sociales para los inmigrantes extranjeros. Sin embargo, los documentados tienen derecho a los beneficios de salud, educación y transporte como todos los mexicanos. En algunos casos tienen que hacer el pago de impuestos cuotas mayores que la de los mexicanos como sucede en algunas instituciones de educación pública superior, pero no se percibe como una discriminación sistemática del Estado y socialmente son aceptados sin ser estigmatizados o discriminados.

Asimismo, los inmigrantes establecidos en México que pueden comprar una propiedad si cumplen con los requisitos establecidos no tienen restricciones desde el Estado. Sin embargo, si no tienen la documentación necesaria como la Forma Migratoria FM2 y una legal estancia no pueden comprar una vivienda. Por otra parte, para la gran mayoría de inmigrantes de bajos recursos económicos y de los indocumentados el acceso a la vivienda propia es prácticamente imposible.

Los programas sociales para estos grupos vulnerables no existían en la práctica hasta el 2009. En ese mismo sentido, se carece de programas de vivienda para los extranjeros. Sin embargo, es preciso reconocer que en el Programa de Derechos Humanos, presentado en agosto del 2009 se incluye a los inmigrantes internacionales como una población sujeto de derechos y servicios públicos. Asimismo, se crea el programa Ciudad Hospitalaria, Intercultural y de Atención a Migrantes de la Ciudad de México reconoce al inmigrante internacional como sujeto de derecho público.

En esta perspectiva, el Programa de Derechos Humanos busca "erradicar no sólo las conductas discriminatorias y excluyentes de particulares y servidores públicos hacia las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo, sino también para garantizar el pleno ejercicio de todos sus derechos, en especial sus derechos a la salud, educación, vivienda, trabajo y acceso a la justicia, dentro de un marco de respeto al principio de igualdad y no discriminación" (PDHDF, 2009: 937).

El programa Ciudad Hospitalaria, Intercultural y de Atención a Migrantes de la Ciudad de México, por su parte, reconoce a la "ciudad como espacio de tránsito (...) donde se crean leyes y programas dirigidos a lograr el objetivo principal del gobierno de la ciudad: la equidad de todas las personas y el ejercicio pleno de sus derechos humanos, en especial de aquellas que han sido excluidas y marginadas, como es

el caso de migrantes, solicitantes de asilo y refugiados." (Sederec, Programa Ciudad Hospitalaria, 2009). En ese sentido y teniendo como fundamento el PDHDF y las normas internacionales, como los objetivos del milenio, se propone este reto grande. Sin embargo, las acciones realizadas hasta la fecha son de carácter informativo para los inmigrantes y, si bien ya se considera garantizar el acceso a la vivienda, no existen programas en ese sentido desde el sector público.

Estas acciones, ya planteadas a través de estos dos programas del Gobierno de la Ciudad de México, se busca dar el sustento legal a través de la iniciativa de "Ley de Hospitalidad y Atención a Migrantes", que pretende "revertir los efectos negativos que ocasiona este fenómeno en el tejido social y familiar, mediante la implementación de programas orientados a privilegiar la promoción de sus derechos y a crear condiciones para arraigarlos a la ciudad y propiciar su retorno." (Sederec, Documento informativo, 2010), pero centrado principalmente en los migrantes mexicanos que están en Estados Unidos y que retornan al Distrito Federal (DF).

De concretarse esta ley, existiría una base legal para que los inmigrantes internacionales tengan mayores garantías y derechos, y puedan aspirar al derecho al trabajo, de vivienda, salud y seguridad social a través del sector público, sobre todo del sector con menos recursos y de los indocumentados, cuya vulnerabilidad para el acceso a derechos y uso de recursos públicos en comparación a los nacionales mexicanos es de desventaja.

A manera de conclusión

Podemos decir que el acceso a la vivienda para inmigrantes documentados está en relación directa con sus recursos económicos, siendo más favorecidos los inmigrantes de los países desarrollados como de las clases altas de los países latinoamericanos, de empresarios, comerciantes e inversionistas. Asimismo, quienes están legalmente establecidos pueden adquirir viviendas por su cuenta o como copropietarios, sujetos a los requisitos de la ley mexicana. Las leyes al respecto se han flexibilizado desde los años noventa y aún en las zonas restringidas se pueden adquirir propiedades a través de fideicomisos y que es una especie de concesión con derecho a habitar, rentar o vender, cedido por 50 años, renovable por otros 50 años.

Para los inmigrantes con escasos recursos o de clases medias bajas que se establecen en México, acceden a la vivienda por la renta de una vivienda, departamento o cuarto, de acuerdo a su capacidad de pago. Quienes están empleados y tienen un aporte para el sistema de vivienda, pueden adquirir una vivienda vía financiamiento. También se puede acceder a través de la banca privada independientemente de la forma migratoria, a excepción de los transmigrante (LGP. Art. 66; RLGP, Art. 147). Los indocumentados carecen de estos derechos, porque no tienen acceso legal ni al trabajo y generalmente viven en casas de amigos, familiares o en cuartos en precarias condiciones, salvo excepciones. No existen programas públicos federales o del gobierno de la ciudad para financiar viviendas para los inmigrantes internacionales.

En ese sentido, es un cambio significativo del Gobierno del Distrito Federal: el Programa de de Derechos Humanos y el Programa de Ciudad Hospitalaria, que se impulsa desde el 2009 es un proceso en génesis, pero que define un planteamiento diferente que puede favorecer en el futuro el acceso a una vivienda digna a los extranjeros a través de programas del gobierno de la ciudad, pero es un hecho que todavía puede verse como lejano. Sin embargo, contempla otros derechos más factibles de realizarse como: el derecho a la salud, educación y trabajo de los inmigrantes. Una vida digna, una inclusión intercultural ciudadana y el respeto de sus derechos humanos, incluyendo el derecho a la vivienda.

Es una importante promesa en el papel, una alternativa acorde a los acuerdos internacionales y a la realidad del mundo actual y es parte de ese derecho a la ciudad en la que fundamente la propuesta del gobierno de la Ciudad de México. Constituye un reto que tiene que enfrentar al nacionalismo discriminador y a los prejuicios nacionales respecto a los extranjeros, sobre todo con los latinoamericanos y particularmente de los centroamericanos. Esta nueva propuesta de la ciudad abre un nuevo panorama para los derechos de los extranjeros en la Ciudad de México.